

**AUDITORIAS DO TCU  
RELATIVAS À  
SEGURANÇA PÚBLICA**





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Ministro Bruno Dantas, Presidente em exercício  
Ministro Walton Alencar Rodrigues  
Ministro Benjamin Zymler  
Ministro Augusto Nardes  
Ministro Aroldo Cedraz  
Ministro Vital do Rêgo  
Ministro Jorge Oliveira  
Ministro Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Ministro Augusto Sherman  
Ministro Marcos Bemquerer  
Ministro Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador  
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador



**AUDITORIAS DO TCU  
RELATIVAS À  
SEGURANÇA PÚBLICA**







# SUMÁRIO

Ações na Segurança Pública.....	3
Plano Nacional de Segurança Pública.....	9
Política de enfrentamento às drogas.....	15
Políticas nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher.....	23
Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP.....	31
Sistema Prisional Etapa I.....	45
Sistema Prisional Etapa II.....	51
Relatório de Auditoria Sistema Prisional I.....	57
Relatório de Auditoria Sistema Prisional II.....	119
Relatório de Auditoria Sistema Prisional III.....	197
Relatório de Auditoria Monitoramento - Segurança Portuária.....	263
Relatório de Auditoria Segurança Portuária.....	267
Relatório de Auditoria Política de enfrentamento às drogas.....	299
Monitoramento - Política de enfrentamento às drogas.....	371
Monitoramento - Plano Nacional de Segurança Pública.....	375



# **AÇÕES NA SEGURANÇA PÚBLICA**





## SEGURANÇA PÚBLICA

### AÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA

#### 1 – POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS

O TCU realizou auditoria para avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), instituído pelo Decreto 7.179/2010, com foco na prevenção do uso, no tratamento e na reinserção social dos usuários, bem assim ao enfrentamento do tráfico. A fiscalização atendeu à solicitação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (PFC 9).

No Acórdão 280/2020-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal determinou ao jurisdicionado a elaboração e apresentação, até 1º/4/2020, do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019. Formulou, ainda, entre outras determinações, comandos para instituição de processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas; além da divulgação periódica e atualizada dos relatórios de monitoramento e de avaliação da política.

O Tribunal, no mencionado Acórdão, pronunciou a necessidade de inclusão nos planos de trabalhos anuais de atividades referentes à reformulação e ao acompanhamento da execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como o acompanhamento do cumprimento, pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, das diretrizes nacionais a que faz menção. Emitiu também recomendações para o desdobramento do plano nacional em planos setoriais e regionais, e definição de um órgão central da política pública sobre drogas, entre outras medidas.

No monitoramento das mencionadas deliberações, realizado com a edição do Acórdão 2247/2022-Plenário, de 11/10/2022, também da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, o TCU fixou novo prazo improrrogável de noventa dias para apresentação de proposta final de Plano

Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como a minuta de decreto a ser submetida ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública para deliberação final e posterior encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República. Suspendeu a exigência do cumprimento das demais deliberações até a edição do novo Plano Nacional.

#### 2 – SISTEMA PRISIONAL

O TCU realizou, em conjunto com órgãos parceiros, três auditorias no sistema prisional brasileiro entre 2017 e 2019.

A primeira auditoria, apreciada no Acórdão 2643/2017-Plenário, tratou de questões afetas às medidas emergenciais adotadas para lidar com rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas, à adequação de procedimentos referentes à alocação de presos, à prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública e ao custo mensal do preso.

No Acórdão 972/2018-Plenário, o Tribunal analisou os recursos transferidos aos estados e ao DF na vertente fundo a fundo, avaliou a gestão e a fiscalização da execução penal sob a ótica de diferentes órgãos e examinou aspectos relacionados à monitoração de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas.

O TCU, na terceira fiscalização, avaliou, por meio do 1542/2019-Plenário, 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.

As auditorias apontaram várias irregularidades, entre as quais se destacam:

a) Acórdão 2643/2017-Plenário: i) insuficiência da estrutura administrativa do Depen; ii) ausência de procedimentos sistematizados e de sistemas consistentes e integrados entre os entes federados; iii) risco de baixa efetividade de políticas voltadas para criação de vagas prisionais; iv) necessidade de conhecimento do custo de construção de estabelecimentos penais, assim como o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada;

b) Acórdão 972/2018-Plenário: i) acúmulo de recursos do Funpen nos fundos estaduais e do DF sem efetiva geração de vagas prisionais; ii) falta de transparência dos repasses obrigatórios do FUNPEN; iv) as medidas adotadas pelos Ministérios Públicos em razão das fiscalizações que realizam nos presídios não são publicizadas; v) falta controle sobre a nomeações e pagamento de honorários de defensores dativos.

c) Acórdão 1542/2019-Plenário: i) insuficiência das transferências obrigatórias do Funpen diante da realidade do sistema penitenciário nacional; ii) Atrasos nos cronogramas dos empreendimentos contratados pelas Ufs; iii) insuficiência de capacidade operacional dos departamentos penitenciários locais para conduzir as contratações previstas; iv) baixo ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário; iv) quadro técnico insuficiente e controles prévios inadequados do Depen, o que prejudicou a celeridade do andamento das contratações; v) deficiências no planejamento orçamentário do FUNPEN.

Entre as medidas, determinações e recomendações formuladas pelo TCU, citam-se: i) instituição de controle periódico de remessa do custo mensal do preso por estabelecimento prisional; ii) elaboração de plano de ação para implementação integral do Sisdepen, viabilizando a interoperabilidade com base de dados dos demais entes federativos; iii) fixação de critérios de aceitabilidade do custo de vagas prisionais criadas com recursos do FUNPEN; iv) realização de parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal; v) formulação de plano de inspeções em unidades prisionais com base em análise de riscos, com base em planejamento conjunto com órgãos da execução

penal; vi) elaboração de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e plano de aplicação, no caso de repasses do FUNPEN para construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; vii) verificar a aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custo de vagas; viii) verificar a existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios definidos pelo DEPEN.

O Tribunal monitora as deliberações e já editou o Acórdão 2284/2021-Plenário.

### 3 - SEGURANÇA PORTUÁRIA

O TCU realizou auditoria na Polícia Federal e na Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), no período compreendido entre 23/11/2020 e 5/3/2021, tendo por objeto as ações adotadas para prevenir e reprimir ilícitos praticados em portos, terminais e vias navegáveis.

A fiscalização apontou os achados a seguir: i) insuficiência de efetivo para executar as atividades de polícia marítima, a inadequação das embarcações disponíveis para o patrulhamento marítimo e a restrição de acesso aos contêineres imposta pela Receita Federal; ii) descumprimentos de normas de segurança da Conportos relacionadas à ausência de estudo de risco e/ou plano de segurança, à falta de designação de supervisor de segurança e à inexistência de prevenção a acessos de pessoas não autorizadas e de sistemas de captação e armazenamento de imagens.

No Acórdão 1432/2021-Plenário, da relatoria do ministro Jorge Oliveira, o Tribunal julgou a auditoria e formulou determinações e recomendações com foco especial na elaboração de plano de ação para reestruturar os Nepons, com definição de efetivo de pessoal, embarcações, atividade de polícia marítima, entre outros; cumprimento de exigências de segurança previstas em normas; atualização de registros de supervisores de segurança portuária e planos de segurança de todos os portos e terminais do país no Sistema Integrado Global de Informações de Transportes Marítimo; e elaboração de plano de ação para a segurança portuária.

Por meio do Acórdão 1310/2022-Plenário, da relatoria do ministro Jorge Oliveira, o Tribunal realizou o primeiro monitoramento das deliberações,



autorizando o acompanhamento da implementação dos planos aprovados.

#### **4 – PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O TCU, em cumprimento ao Acórdão 2.147/2020-TCU-Plenário, relatora ministra Ana Arraes, realizou auditoria, de 23/5/2022 a 18/11/2022, no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com objetivo de avaliar o Plano Nacional de Segurança Pública 2021-2030 no que se refere ao atendimento dos critérios traçados no Acórdão 579/2018-TCU-Plenário e correlatos, à aderência à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei 13.675/2018) e à observância das diretrizes de governança, de elaboração e de avaliação de políticas públicas

Entre os principais achados apontados no relatório de auditoria, destacam-se: i) não priorização de ações de prevenção à criminalidade na elaboração do PNPS 2021-2030; ii) ausência de prévia avaliação das políticas vigentes e de seus resultados na elaboração plano; iii) consideração de público-alvo diverso da população beneficiada pela ação pública e ausência de especificação dos insumos a serem utilizados na consecução das atividades nos modelos lógicos elaborados da construção do plano; iv) não estabelecimento de metas específicas para cada problema abordado na elaboração do PNPS 2021-2030.

A fiscalização encontra-se em andamento e o envio do relatório de auditoria para o gabinete do relator ocorrerá em meados de dezembro/2022.

#### **5 – POLÍTICA E SISTEMAS DE CONTROLE**

##### **DE ARMAS E MUNIÇÕES**

O TCU realizou auditoria na Polícia Federal, Exército Brasileiro e Ministério da Justiça e Segurança Pública para avaliar as políticas e as ações dos órgãos federais e estaduais de segurança pública e defesa nacional relacionados ao controle e à rastreabilidade de armas de fogo. O processo encontra-se no gabinete do ministro-relator Weder de Oliveira.

Merecem destaques os seguintes achados da auditoria:

a) 554.875 novas armas de fogo adquiridas legalmente entraram em circulação no País, após a publicação dos Decretos 9.845, 9.846 e 9.847/2019, e os sistemas federais de informações não armazenam e integram os dados previstos legalmente, o que impede aferir eventuais impactos desse expressivo aumento;

b) PF, EB e Senasp ainda não estabeleceram as regras para interoperabilidade e compartilhamento dos dados existentes no Sinarm e no Sigma com o Sinesp;

c) As polícias civis, de modo geral, não comunicam à PF suas apreensões de armas de fogo nem as cadastram no Sinarm;

d) Transferências de propriedade, extravios, furtos e roubos de armas de fogo controladas pela PF não são cadastrados no Sinarm;

e) A ITA 3/2015-DFPC flexibilizou de tal forma a emissão de guias de tráfego, que este documento se tornou uma verdadeira concessão de porte de arma de fogo aos CACs, o que prejudica a atuação dos órgãos de segurança pública;

f) O EB não apresentou parte das informações solicitadas pela equipe de auditoria e há indícios de graves fragilidades na atuação do órgão nos relatórios de fiscalização encaminhados.

A equipe de auditoria concluiu que os sistemas federais de controles de armas de fogo têm inúmeras fragilidades e que a criação de órgão que centralize tais atribuições é uma opção que deve ser considerada pelo Governo Federal e demais atores políticos, já que as deficiências têm relação com o compartilhamento das competências entre três diferentes órgãos, o que dificulta a formulação, a gestão, a fiscalização e a execução da política, além de resultar em entraves para a integração dos sistemas de informações.

No relatório de auditoria, foram propostas determinações e recomendações para julgamento do TCU, entre as quais: i) publicação de ato conjunto em prazo determinado para interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp; ii) edição de ato normativo sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização, interpretação de dados e informações referentes à rastreabilidade das armas de fogo apreendidas pelos integrantes do Sinesp, bem como sobre metodologia,

padronização, categorias e regras para tratamento desses dados e informações; iii) alteração da Instrução Técnico-Administrativa nº 3 MD/EB/Colog, de 13/10/2015 para restringir a emissão de guias de tráfego aos CACs exclusivamente para as atividades requeridas.

O Ministério Público junto ao TCU, em parecer nos autos, propôs avaliação, pelas instâncias competentes, da pertinência e da oportunidade de criação de órgão único para centralizar as ações da política pública de controle de armas no País, especificamente sobre a gestão de sistemas de informação, ou, alternativamente, de unificação de competências em apenas um órgão ou unidade do governo federal, já existente.

## **6 – TAXA DE PASSAPORTE E O FUNDO DE**

### **APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS**

#### **ATIVIDADES-FIM DA POLÍCIA FEDERAL (FUNAPOL)**

O TCU examina, em processo de representação (TC-025.910/2021-3), possível inadequação do valor taxa cobrada para expedição de documento de viagem/passaporte com o custo do serviço, além de falta de transparência na destinação final dos recursos obtidos com a cobrança.

O tema ganha dimensão, tendo em vista que a Polícia Federal divulgou a suspensão da confecção do documento de viagem por falta de verba, conforme reportado na mídia nacional no dia 18/11/2022 .



# **PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**







## SEGURANÇA PÚBLICA

### UM ANO DE PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: DEFICIÊNCIAS E POUCA MUDANÇA

*Em suas recomendações ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, o TCU recomenda a avaliação de aprovar nova versão do PNSP mediante lei, para gerar responsabilidade jurídica e para que as ações sejam legalmente exigíveis*

**Por Secom TCU**  
28/03/2018

O Plano Nacional de Segurança Pública (<http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf/view>) (PNSP), lançado em 2017, apresenta muitas deficiências e pouco resultado. Um dos principais problemas é que ainda não existem indicadores que possam marcar a sua evolução rumo às metas estipuladas e essas metas não estão associadas às ações necessárias para que sejam alcançadas. A conclusão do Tribunal de Contas da União (TCU) se baseia em relatório de acompanhamento da implementação e dos resultados da política, apresentado na última quarta-feira (21), em sessão plenária.

Esses e outros aspectos remetem ao fato de que a “natureza do Plano Nacional não está clara. Tendo em vista que não consta o prazo de vigência do documento, não é possível asseverar se o plano tem foco no longo, no médio ou no curto prazo”, conforme consta do voto da relatora, a ministra do TCU Ana Arraes.

Também inexistem instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre a União e os demais entes federados. E não há requisitos para que o plano possa ser ampliado para todas as capitais e municípios. Nem mesmo o processo de gestão de riscos foi implantado. O “sistema de avaliação e controle do PNSP se restringe a verificar o prazo de execução das ações, sem avaliar

o desempenho das ações e seus resultados”, informou a ministra-relatora.

Outro ponto questionado é que, diferentemente do Plano Nacional de Educação (PNE), por exemplo, instituído por meio de lei ([Lei 13.005/2014 \(http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)), o PNSP foi criado mediante portaria, “que não é a natureza apropriada de um documento vinculante de esferas de governo”. De acordo com o manual da Presidência da República, portaria é o instrumento por meio do qual ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e o funcionamento de serviços, entre outros.

#### **OUTRAS CONCLUSÕES**

Mas não foram discriminados os recursos, tanto financeiros, quanto de pessoal e de tempo. Também não constam objetivos e metas intermediários que permitam avaliar o progresso dos trabalhos em andamento.

Já a falta de indicadores, um dos pontos mais críticos, faz com que as quatro metas (quadro abaixo) estabelecidas sejam de baixa utilidade, “pois pecam pela imprecisão e pela confiabilidade”, esclarece a ministra Ana Arraes. Além do mais, “apesar de o plano ter sido lançado como prioridade de governo, não foi expressamente definido quais seriam suas prioridades, o que seria desejável para alcance da eficiência na alocação dos recursos”, assevera a relatora do processo no TCU.

Quanto aos recursos disponíveis, eles são incompatíveis com as atividades definidas e os

instrumentos jurídicos necessários para formalizar a cooperação entre os envolvidos na implementação do PNSP não estão sendo firmados entre a União e os outros entes federados.

Outro ponto é que, caso os entes federados não cumpram o plano, a única consequência é a denúncia do termo de compromisso. Mas nem todos os entes que aderiram ao plano assinaram esse documento.

Consta do relatório ainda que, apesar do reiterado esforço em obter dados objetivos sobre a execução das ações do plano junto ao Ministério da Justiça (MSJP) – então responsável pelo PNSP –, “apenas informações relativas à execução orçamentário-financeira foram legadas”, informa a ministra Ana Arraes.

Além das deficiências inerentes ao plano, a sua implementação também foi afetada “por contingenciamentos ou cortes orçamentários, por mudanças institucionais e por readequações do planejamento inicial que ainda estão em curso, o que ocasionou baixos índices de execução”, constatou a relatora. Agora, compete ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública dar andamento ao PNSP e se ater às recomendações do Tribunal.

## **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

O TCU constatou que das 214 ações previstas, 109 estão paradas. Das 105 já em andamento, 31 encontram-se em processo de revisão de conteúdo e repactuação desde fevereiro de 2017 – portanto, a revisão do plano começou pouco depois da assinatura da portaria que lhe deu origem.

Em julho de 2017, a execução orçamentária chegava a 53%, “todavia, ressaltamos que esse nível de execução orçamentária, como apontado na tabela 2, não significa, necessariamente, que as ações foram executadas na mesma proporção”, observa Ana Arraes.

Um dos exemplos citados é o valor repassado em dezembro de 2016 pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), destinado à construção, reforma e modernização do sistema prisional: “é notoriamente reconhecido o lapso temporal entre o recebimento de recursos pelo ente federado e a realização dos procedimentos licitatórios e da demora na liberação de licenças para início das obras”, assevera a componente da Corte de Contas.

A ausência de informações sobre os orçamentos executados pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) e pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) mostra “a fragilidade na documentação do acompanhamento do plano, haja vista tratarem-se de informações que, em princípio, estariam ao alcance do ministério (MJSP), por serem custodiadas em órgãos singulares da estrutura da pasta ministerial”, enfatizou a ministra-relatora.

## **RECOMENDAÇÕES DO TCU AO MINISTÉRIO**

### **EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

#### **NA REFORMULAÇÃO DO PNSP**

- prazo de vigência do plano;
- indicadores e metas para as ações a serem implementadas;
- critérios de priorização de ações;
- instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre os entes envolvidos na implementação do PNSP que contenham, claramente, obrigações e responsabilidades dos atores envolvidos;
- processo de gestão dos riscos envolvidos na implementação do plano;
- sistema de avaliação e monitoramento do plano;
- definição das instâncias responsáveis por seu acompanhamento contínuo.
- Também deve ser avaliada a conveniência de aprovar a nova versão do PNSP mediante lei, para que seja gerada a responsabilidade jurídica dos entes envolvidos e seja legalmente exigível a implementação das ações para alcance das metas.

#### **AS QUATRO PRINCIPAIS METAS DO PNSP:**

- redução anual dos homicídios dolosos em 7,5% nas capitais abrangidas pelo plano, ainda em 2017, e a manutenção do percentual para essas capitais e extensão para as cidades limítrofes em 2018;
- redução da superpopulação carcerária em 15% até 2018;
- aumento de 20% na celeridade das investigações e processos de violência doméstica nos municípios envolvidos pelo plano; e
- aumento da apreensão de armas e drogas em 10% em 2017 e em 15% em 2018.



Orçamentos previstos e executados para o PNSP  
(Referência: jul. 2017)

ÓRGÃOS	ORÇAMENTO (R\$)	
	Previsto	Executado
Arquivo Nacional (AN)	2.938.588,89	4.800,00
Departamento de Polícia Federal (DPF)	10.763.500,00	Não informado
Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)	47.000.000,00	3.000.000,00
Departamento Penitenciário Federal (Depen)	1.707.240.115,00	1.161.700.115,00
Secretaria Nacional Antidroga (Senad)	19.000.000,00	1.900.000,00
Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)	533.200.000,00	78.000.000,00
Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)	11.000.000,00	Não informado
<b>TOTAL</b>	<b>2.331.142.204,89</b>	<b>1.244.604.915,00</b>

Fonte: slides da apresentação do MJSP ao TCU.

Leia a íntegra da decisão:

Acórdão 579/2018 – Plenário

(<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1280220174.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520>)

Processo: TC 012.802/2017-4 (<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProcesso?cod=57436194>)



# **ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS**







## SEGURANÇA PÚBLICA

### PLANO INTEGRADO DE ENFRENTAMENTO AO CRACK E OUTRAS DROGAS (DECRETO 7.179/2010)

#### O QUE O TCU ENCONTROU

A presente ação de controle originou-se de Solicitação do Congresso Nacional, constante da Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), de autoria da Deputada Perpétua Almeida, aprovada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados. Por meio do Acórdão 1427/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal de Contas da União (TCU) conheceu da solicitação legislativa e determinou a realização de auditoria operacional, cujo objetivo era avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), no período de 2010 a 2018.

Os principais achados da auditoria foram: inexistência de plano nacional sobre drogas em vigor e não execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, instituído pelo Decreto 7.179/2010; coexistência de duas políticas nacionais sobre drogas não consolidadas e não totalmente coincidentes; frágil estruturação e poucas ações relacionadas ao eixo prevenção; inadequado exercício dos papéis institucionais por parte do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad); deficiência no monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas sistematizados e globalmente considerados, seja por períodos, seja por eixos; não realização, com a frequência recomendada, de ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços.

#### POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES

Verificou-se que apesar de existirem normativos que tratavam da política pública sobre drogas, eles apresentavam-se sobrepostos, conflitantes e inobservados. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas foi descontinuado sem qualquer determinação legal expressa nesse sentido e não havia qualquer outro plano nacional sucessor em vigor ainda em 2019.

A política nacional do setor, por sua vez, em 2018, encontrava-se instituída por meio de dois documentos de naturezas distintas e com diretrizes não coincidentes (Decreto 4.345/2002 e Resolução 3/2005/GSIPR/CONAD/2005). Em 2019, o Governo Federal publicou a nova Política Nacional Antidrogas, entretanto, sem ainda revogar a resolução do conselho.

Os atores governamentais envolvidos na política pública sobre drogas não atuavam de maneira coordenada para sua implementação. Conforme verificado em 2018, os órgãos do Sisnad atuavam em ambiente isolado, cada qual atento às suas respectivas atribuições.

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) não exercia a competência de integração dos órgãos que compunham o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e não havia comitês de gestão e execução da política pública sobre drogas instituídos e operantes. O Conad também não instituiu

comissões, em especial a Comissão de Articulação Interinstitucional, cuja principal finalidade era consolidar a relação do Conad com os Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas, movimentos sociais e outros Conselhos de Políticas Públicas.

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad), por sua vez, encontrava dificuldades no processo de coordenação central, pois, politicamente, não tinha força para comandar instâncias posicionadas em escalões governamentais muitas vezes superiores ao dela própria. Ademais, o órgão, apesar de responsável, àquela época, pela coordenação da Política Pública em sua totalidade, não exercia essa competência em relação ao eixo enfrentamento.

Em 2019, segundo a legislação, não havia um coordenador central para a política sobre drogas, competência dividida entre a Senad e a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred), cada qual na sua órbita de competência.

Por fim, havia deficiências no monitoramento e na avaliação da política pública, visto que se limitavam aos lançamentos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e aos procedimentos de avaliação de planos plurianuais.

Encerrada a fiscalização e respondidas todas as questões de auditoria, bem como considerados todos os aspectos da política pública sobre drogas abordados neste trabalho, concluiu-se que os achados de auditoria atestavam, sobretudo, a não observância de diversos componentes e bases conceituais apresentados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, em especial os componentes utilizados como critérios desta auditoria, a saber: institucionalização, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.

Apesar de não constituir escopo da auditoria o exame do desempenho da política pública em questão, a inobservância dos padrões estabelecidos nos referidos componentes certamente impactou a efetividade não apenas da política de drogas no período, mas também a de segurança pública, problema que hoje ocupa o centro das atenções do País.

## O QUE PRECISA SER FEITO

Espera-se, com a implementação das propostas de encaminhamento ora formuladas, que o Poder Público alcance os benefícios de melhor gerenciamento de todo o ciclo da política pública sobre drogas a partir, especialmente, do fortalecimento institucional dos atores e órgãos nela envolvidos.

Foi realizado monitoramento do Acórdão 280/2020-TCU-Plenário, no qual se constatou o cumprimento parcial das determinações e recomendações. O Acórdão 2247/2022-TCU-Plenário determinou à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, que, em novo e improrrogável prazo de noventa dias, apresente proposta final aprovada do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, de que trata o parágrafo único do art. 5º do Decreto 9.926/2019, bem como a minuta de decreto a ser submetida ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública para deliberação final e posterior encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República, conforme previsto no art. 10º e parágrafo único da Resolução Conad 2/2020;

## DECISÕES RECENTES

Acórdão 280/2020-TCU-Plenário

Acórdão 2247/2022-TCU-Plenário(monitoramento)



**POLÍTICA PÚBLICA SOBRE  
DROGAS TEM NORMAS NÃO  
OBSERVADAS, SOBREPOSTAS  
E CONFLITANTES**





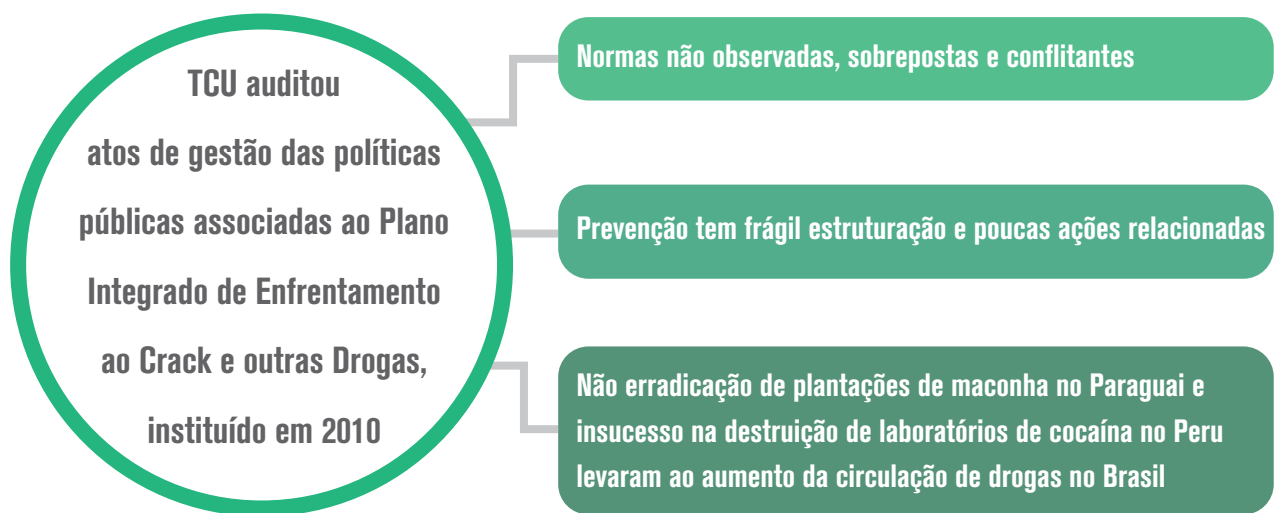
## SEGURANÇA PÚBLICA

# POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS TEM NORMAS NÃO OBSERVADAS, SOBREPOSTAS E CONFLITANTES

*Auditoria do TCU sobre atos de gestão relacionados à implementação do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, instituído em 2010, conclui que a política pública sobre drogas tem normas não observadas, sobrepostas e conflitantes*

**Por Secom TCU**

17/02/2020



A política pública sobre drogas tem normas não observadas, sobrepostas e conflitantes. Essa foi a conclusão de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) que avaliou os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/maio/18/3-g-Apresentacao-tripartite-plano-crack-novembro-2010.pdf>), instituído em 2010.



O trabalho teve foco na institucionalização, no monitoramento e na avaliação dessa política pública no âmbito federal e analisou o período compreendido entre 2010 e 2018.

A auditoria constatou que, apesar de a política pública sobre drogas amparar-se em diversos dispositivos legais e infra legais, houve, no período considerado, normas não observadas, sobrepostas e conflitantes. Além disso, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas foi descontinuado sem determinação legal expressa nesse sentido e não há outro plano nacional sucessor em vigência. A criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, por exemplo, não se concretizou, tendo sido elaborado apenas um projeto básico, sem implementação.



O trabalho apontou ainda que a prevenção, considerada prioritária no âmbito da PNAD, possui frágil estruturação e apresenta poucas ações relacionadas no âmbito das diversas instâncias ministeriais envolvidas.

O TCU também verificou que as ações de erradicação de plantações de maconha no Paraguai e de destruição de laboratórios de cocaína no Peru, no período analisado, não foram realizadas com a frequência recomendada, com conseqüente aumento da circulação de drogas no território brasileiro.

Em conseqüência da análise, o Tribunal determinou que a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública apresente, em dois meses, o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019. O TCU também determinou aos demais órgãos que instituem processos de trabalho para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas.

Leia a íntegra da decisão:

Acórdão 280/2020 – TCU – Plenário  
(<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/918020125.PROC/%2520/DIRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=908c96b0-51b3-11ea-a336-07204c9d7533>)

Processo: TC 009.180/2012-5  
(<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/009.180%2520F2012-5/%2520/ANO%2520desc%2520C%2520NUMEROPROCESSO%2520COMZEROS%2520desc/1/%2520?uuid=75416fc0-51b3-11ea-a730-efaa00c6b71b>)

Sessão: 12/2/2020

**POLÍTICAS NACIONAIS DE  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
CONTRA A MULHER**





## SEGURANÇA PÚBLICA



# POLÍTICAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

### O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal realizou, entre junho de 2021 e abril de 2022, levantamento junto ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Senado Federal (SF) com objetivo de verificar quais são as principais iniciativas públicas federais em vigor com foco na prevenção e combate à violência contra a mulher e na redução do feminicídio; ainda, como são tratadas as fragilidades relacionadas à articulação dos parceiros e ao compartilhamento de dados e informações que balizam as suas atuações.

Durante a realização dos trabalhos, onze iniciativas foram consideradas relevantes, para as quais foram identificadas a forma de organização, seus principais objetivos, produtos, resultados e óbices. Dentro do mapeamento conduzido, foram colhidos elementos relativos à governança e à gestão das políticas e identificados os tipos de dados e informações que geram, além de aspectos afetos ao compartilhamento desses dados e informações. A partir dos critérios de risco, materialidade e relevância, três dessas iniciativas foram destacadas como objeto de possíveis ações de controle a serem realizadas pelo Tribunal, quais sejam:

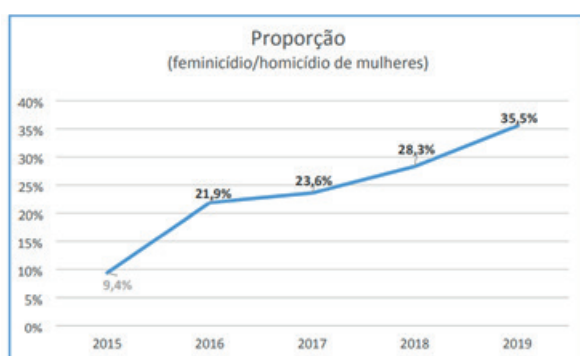
- Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF) – representa a iniciativa pública de maior abrangência ao enfrentamento do problema e exige medidas de articulação mais elaboradas. Conduzido pelo MMFDH. Criado por decreto presidencial, em dezembro de 2021.
- Programa Mulher Segura e Protegida – possui elevada significância, no âmbito das políticas de enfrentamento à violência de gênero, especialmente por conta da implantação das Casas da Mulher Brasileira (CMB). A despeito disso, verifica-se baixa execução relativa aos recursos disponibilizados à iniciativa. Conduzido pelo MMFDH. Essa versão do programa foi criada por meio de decreto presidencial, no final do ano de 2019.
- Portal Digital – prevê, em seu plano de implementação, um conjunto de ações que visam a integrar e a padronizar os dados dos órgãos da rede de proteção e defesa da mulher em situação de violência, em âmbito nacional, em proveito da eficiência das ações do encargo de cada um dos órgãos da rede. Inicialmente constante do Programa ProMulher, do MJSP, para implantação entre 2021 (protótipo) e 2022 (definitiva), foi transferido para o MMFDH em dezembro de 2021, em decorrência da edição do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (PNEF).



## POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES

Dados obtidos por meio de produção de conhecimento elaborada pela SecexDefesa (TC 012.302/2021-0, vide gráfico reproduzido adiante) apontam para crescente aumento da taxa de feminicídio com relação aos homicídios dolosos contra as mulheres, o que estaria evidenciando recrudescimento da violência de gênero, ao passo que foram identificados possíveis problemas relacionados ao assunto, como a baixa efetividade das políticas públicas, a baixa execução orçamentária e dificuldades de articulação:

Proporção do feminicídio no total de homicídios femininos



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

Ver TC 012.302/2021-0 (ADM)

Por seu turno, o enfrentamento da violência contra a mulher é um problema complexo e requer a atuação de diversos setores do poder público e mesmo da sociedade organizada em um conjunto de iniciativas que precisam ser complementares e coerentes entre si. Além da importância da atuação dos órgãos repressivos (polícias estaduais e guardas municipais), há uma extensa relevância na atuação de outras estruturas do estado, como justiça, saúde, educação, assistência social, além de entidades não governamentais.

A complexidade aumenta a importância do estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração, que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas no alcance dos objetivos fixados para

a iniciativa pública. E uma das dimensões em que essa colaboração merece especial enfoque é no compartilhamento efetivo de dados e informações gerados por cada uma das organizações que tenha atuação no enfrentamento à violência contra a mulher.

O TCU pode contribuir, de maneira significativa para o aprimoramento da atuação estatal no combate à violência contra a mulher, caso as fiscalizações sugeridas no Relatório de Levantamento sejam, após a formulação de proposta específica, autorizadas. Os objetos identificados possuem exatamente os atributos mencionados de abrangência ampla (nacional), envolvem diversos atores da Administração Pública Federal.

## O QUE PRECISA SER FEITO

Ainda não houve ação de controle por parte do TCU acerca dos objetos de controle apontados no Levantamento e, portanto, não houve deliberação do TCU com determinação, recomendação ou ciência à Unidade Jurisdicionada. Oportunamente será(ão) submetida(s) ao relator proposta(s) de fiscalização desses objetos de controle, de forma priorizada, e consequente inclusão das respectivas ações no Plano Operacional da Unidade.

## DECISÕES RECENTES

Acórdão 1884/2022-TCU-Plenário (processo TC 016.591/2021-6). SecexDefesa, em 26/8/2022

# **AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA EXISTENTE NA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER**





## SEGURANÇA PÚBLICA



### AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA EXISTENTE NA CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER – SISTEMA “LIGUE 180”

#### O QUE O TCU ENCONTROU?

O Tribunal realizou, entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, auditoria operacional junto à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Os objetivos do trabalho foram verificar, com relação à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, a qualidade do serviço prestado; a disponibilidade de dados da Rede de Atendimento, para encaminhamento de demandas e obtenção de informações sobre as providências adotadas pela Rede; e, por fim, a existência de estratégia de continuidade do serviço, inclusive na mudança de prestador. A fiscalização foi realizada para atender demanda formulada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados.

Verificou-se que o serviço prestado pelo “Ligue 180” é acessível, na medida de sua gratuidade, facilidade de acesso e multiplicidade de canais de atendimento (telefone, chat, aplicativo dedicado, Whatsapp, Telegram, SMS, redes sociais, correspondência, e-mail, videochamada, escritório físico). A avaliação feita pelo usuário evidencia a qualidade da prestação. Os critérios de seleção de atendentes, bem como de seu treinamento, são observados. O serviço não sofreu interrupção na transição do contrato anterior para o atual.

A Rede de Atendimento, para a qual são endereçadas as denúncias recebidas, não está completamente mapeada, o que pode prejudicar o encaminhamento de denúncias às autoridades ou a indicação de locais de atendimento requeridos pelos usuários. Há processo em curso para suprimir essa carência, em acréscimo às medidas diuturnamente empregadas com o mesmo objetivo.

O retorno de informações dos órgãos para os quais são encaminhadas as demandas dos usuários à Central ocorre em pouco mais de ¼ dos encaminhamentos. Uma das causas para a baixa taxa de retorno é a ausência de

previsão legal, que obrigue os órgãos da Rede a informar a Central sobre as providências que vierem a ser adotadas. Como medida mitigadora, a ONDH tem firmado acordos de cooperação com os integrantes da Rede para a obtenção de informações sobre as providências adotadas (boa prática).

A Central dispõe de Plano de Contingência para fazer frente a situações inesperadas, que possam comprometer a continuidade do serviço. Adicionalmente, há cláusulas contratuais que obrigam a atual prestadora a colaborar na transição dos serviços à nova contratada, durante a mudança de fornecedor, para que não haja solução de continuidade da prestação (boa prática).

Foi constatada extensão de prazo do período de estabilização do serviço acima do que estava fixado no contrato, sem o correspondente aditamento contratual; portanto, foi proposto o alerta à Unidade Jurisdicionada.

O gestor acolheu os encaminhamentos sugeridos no relatório preliminar, mas divergiu da conclusão sobre a incompletude do mapeamento da Rede. Sua arguição foi analisada no relatório, tendo sido mantido o registro original.

#### POR QUE ESSES ACHADOS SÃO RELEVANTES

A Central de Atendimento à Mulher do MMFDH, ou Ligue 180, constitui um relevante serviço de utilidade pública que recebe denúncias de violações contra mulheres e orienta usuárias em situação de violência. A natureza dos serviços disponibilizados pela Central pode impactar a dinâmica da violência e obstar um desfecho mais grave das agressões, cujo ápice pode ser o assassinato em razão do gênero (feminicídio). Dados indicam aumento da utilização desse serviço pelo público alvo/interessado:





Fonte: relatórios Ligue 180 de 2018 e 2019 da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

Nota: não há balanços disponíveis para os anos seguintes no sítio da ONDH

Ver TC 017.499/2021-6

O benefício esperado das duas primeiras recomendações formuladas no relatório de auditoria é permitir uma maior completude dos registros das ações de enfrentamento à violência, que potencializa não só seu uso pelas entidades envolvidas na causa, para enfrentamento do problema e aprimoramento de políticas associadas, mas também para a estratégia individual do usuário da Central. Quanto à última recomendação, visa aprimorar o Plano de Contingência para mitigação de possíveis falhas, que possam comprometer sua efetividade, caso tenha de ser acionado.

## O que precisa ser feito

Foi recomendado à ONDH/MMFDH:

- Expandir o uso de termos de cooperação técnica para ajustar retorno de providências adotadas pela rede de atendimento à Central, a fim de permitir o uso da informação para atualização do atendimento ao usuário do Serviço e para o aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, considerando a inexistência de norma legal que obrigue os órgãos da Rede de Atendimento a retornarem ao Ligue 180 informações sobre as providências adotadas.
- Prever, nos instrumentos de transferência de recursos, convênios e outros ajustes de cooperação do MMFDH com a Rede de Atendimento,

exigência para que os parceiros informem a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 as providências adotadas em resposta aos encaminhamentos feitos pela Central, assim como para que atualizem, tempestivamente, os dados dos serviços que disponibilizam.

- Conduzir teste de eficácia dos procedimentos listados no Plano de Contingência apresentado pela contratada, para assegurar a coerência e consistência das medidas nele elencadas e sua capacidade de restituir o serviço aos níveis mínimos previstos no Termo de Referência da contratação.

Foi dada ciência ao gestor da ONDH de que a extensão de exceções a requisitos contratuais por motivo justo e embasado em lei depende de retificação do próprio contrato, conforme exigido no art. 65 da Lei 8.666/1993 (item 6.34 do Termo de Referência do Pregão 3/2019)

## DECISÕES RECENTES

Acórdão 1520/2022-TCU-Plenário.

**PROGRAMA NACIONAL  
DE APOIO AO SISTEMA  
PRISIONAL - PNASP**





## SEGURANÇA PÚBLICA

### PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL - PNASP

**R\$ 43.000.000\***

*\*Dotação orçamentária prevista para 2017 (Programa: 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública; Ação 155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal; Plano Orçamentário: 0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação)*

#### SOBRE O PROGRAMA

Base legal: Portaria Depen nº 522, de 22 de novembro de 2011, que estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp).

Objetivo do Pnasp: Reduzir o déficit carcerário e respectivo custo de vaga por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal. (Art. 2º).

Abrangência: Nacional.

Público-alvo: População prisional, com prioridade para a população prisional feminina e para os presos provisórios custodiados em delegacias.

Impacto desejado: humanização do sistema carcerário pela implementação de ações de redução do déficit de vagas.

Órgão executor: O Departamento Penitenciário Nacional, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), é responsável pela gestão do Pnasp. A Caixa Econômica Federal intermedeia a transferência de recursos para os Estados e Distrito Federal, atuando como mandatária da União. O ente estadual/distrital conveniado é o responsável pela construção e ampliação dos estabelecimentos penais.

**Materialidade do programa em relação à função**  
**2,9%**

#### INDICADORES E METAS

A portaria que instituiu o Pnasp não estabeleceu explicitamente indicadores para o programa. Não obstante, nota-se que o indicador Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal, associado ao Programa 2070 no PPA 2012-2015, mede o progresso em direção ao atingimento da primeira parte do objetivo do programa (*Reduzir o déficit carcerário, estimado em 249.404 vagas atualmente*).

#### INFORMAÇÕES SOBRE ESTABELECIMENTOS PENAIS

<b>Estabelecimentos</b>	<b>2.657</b>
<b>Vagas</b>	<b>401.441</b>
<b>Presos</b>	<b>650.845</b>
<b>Déficit de Vagas</b>	<b>249,404</b>

Fonte: Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – consulta em agosto/2017.

Além do indicador do PPA Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal, é possível estabelecer dois indicadores das duas únicas metas do Pnasp previstas na Portaria Depen nº 522/2011:

- Meta 1: Eliminar o déficit em estabelecimentos prisionais femininos - Art. 2º, § 1º, I).



- Indicador correspondente à Meta 1: Déficit em estabelecimentos prisionais femininos.
- Meta 2: Reduzir o número de presos em delegacias de polícia – Art. 2º, § 1º, II).
- Indicador correspondente à Meta 2: Número de presos em delegacias de polícia.

O Programa 2070 do PPA 2012-2015, Objetivo 0831 - Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado, apresentava duas metas vinculadas ao Pnasp:

- Meta 3: Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação.
- Meta 4\*: Reduzir o déficit carcerário em 8%.

\*Em 2013, a meta de redução do déficit foi excluída do PPA, incluindo-se em contrapartida uma meta que explicitamente se refere ao Pnasp:

- Meta 4: Criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

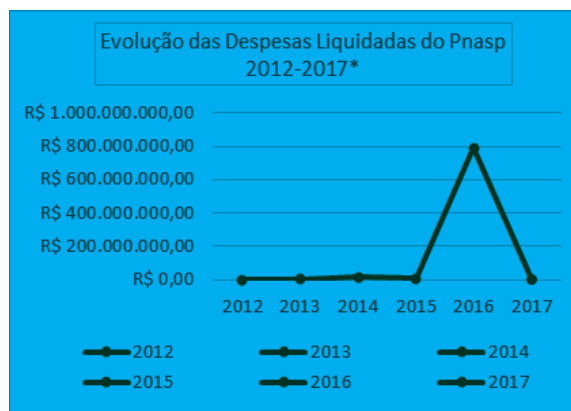
## ANÁLISE DE METAS

A entrega do produto do programa não leva necessariamente ao atingimento das metas 1 e 2. Ainda que o Programa funcionasse satisfatoriamente, gerando um número de vagas compatível com os déficits verificados à época de seu lançamento, as metas poderiam não ser atingidas em razão do aumento no número de prisões, variável fora do alcance do programa.

A meta 2 apresenta outra fragilidade. Embora quantitativa, não estabelece qual a magnitude da redução desejada para a variável-alvo. Se considerada literalmente,

ela seria atingida mesmo se o programa reduzisse o número de presos custodiados em delegacias em apenas uma unidade.

## RESULTADOS



\* Para os anos de 2016 e 2017, foram consideradas as despesas associadas ao plano orçamentário (PO 0001), que permaneceu sendo utilizado no orçamento após o término previsto para o Pnasp, com a seguinte denominação: **0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação.**

\*O crescimento acentuado das despesas nesse PO em 2016, decorreu, preponderantemente, do descontingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) determinado pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 347 MC/DF).

O Funpen é um fundo gerido pelo Depen/MJSP, cuja finalidade é proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional (Lei Complementar 79/1994).

Em razão dessa decisão Judicial, o Governo Federal transferiu, em 2016, recursos na modalidade fundo a fundo (Medida Provisória 755/2016, revogada pela Medida Provisória 781/2017) aos estados e municípios no seguinte montante:

Grupo de Despesas	Valor Pago
4 - Investimentos	760.402.222,00

Em 2017, consta na lei orçamentária (LOA) para esse PO dotação inicial no valor de R\$ 43.000.000,00, no grupo de despesa investimentos.

As metas 1 e 2, previstas no Pnasp, não foram alcançadas no período de vigência do PPA 2012-2015, tampouco do Pnasp.

Verificou-se que os indicadores associados a essas metas foram atualizados pela última vez em dezembro de 2014.

Com relação à meta 3, o Depen relatou que os estados não prestaram informações necessárias para mensurá-la devido à não inserção dos dados no Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen).

Situação em dezembro de 2016	
Obras não iniciadas	8
Obras paralisadas	34
Obras com até 30% de execução	20
Obras entre 30,01% e 60% de execução	20
Obras acima de 60,01% de execução	8
Distratada	2
RESUMO	
Obras	92
Vagas geradas	1.190

Não obstante a ausência de dados atualizados sobre essas metas, é possível avaliar o desempenho do Pnasp pelo número de vagas geradas.

No PPA, constava a meta de criação de 42.500 vagas no sistema prisional pelo PNASP. Contudo, segundo dados do Depen, havia sido entregue somente 1.190 vagas até dezembro de 2016.

## VINCULAÇÃO DO PROGRAMA – PPA 2012-2016

### Programa Temático:

#### 2070 – Segurança Pública com cidadania (2012-2015)

**Objetivo: 0831** – Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado. (2012-2015)

### Metas:

- Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação; (2012-2015)
- Criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. (2012-2015)

### Ações Orçamentárias:

- 20UH – Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário. (2012-2015)
- 155N\* – Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penitenciário (2016-2019)
- 386 – Outras Receitas Vinculadas

### Fontes de financiamento:

- 100 – Recursos Ordinários
- 118 – Contribuições sobre Concursos de Prognósticos
- 150 – Recursos Próprios Não-Financeiros
- 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais
- 180 – Recursos Próprios Financeiros
- 318 – Contribuições sobre Concursos de Prognósticos
- 374 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas provenientes de Processos Judiciais

## INFORMAÇÕES PROCESSUAIS

### Nome do Programa: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional

Acórdão: 1672/2017 – TCU – Plenário

Período examinado: 22/11/2011 a 10/11/2014

Relator: Vital do Rêgo

TC: 020.748/2014-0, Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União

## **PROBLEMAS IDENTIFICADOS**

### **I - Baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**

Em julho de 2014, os dados do Depen informavam que 86% das obras do programa não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço físico inferior a 30%. Em 5 de Dezembro de 2016, mais de dois anos após o marco anterior, 68,82% das obras, ou seja 64 das 93 previstas, ainda se encontravam em uma dessas duas situações, conforme consta do relatório disponibilizado no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública no seguinte endereço:

### **III - A política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário não atende com prioridade os locais de maior déficit**

Constatou-se que o modelo de “chamamento público” para recepção de projetos é incompatível com o atendimento prioritário dos locais com maior déficit, critério selecionado pelo Depen para distribuição dos recursos do programa (Art. 2º, §3º, da Portaria Depen nº 522).

### **IV - Deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas**

Verificou-se que a assistência técnica e financeira prestada pelo Depen apresentava deficiências, destacando-se a não imposição de exigências para a escolha de terrenos para cadeias públicas e a falta de acompanhamento tempestivo e eficaz das obras do programa.

### **Outros achados relatados no processo de auditoria relacionados ao planejamento e execução de obras públicas**

Constataram-se diversas falhas no planejamento e execução das obras examinadas durante a fiscalização, como sobrepreço e deficiências nos projetos básico/executivo.

## **ANÁLISE DO PROGRAMA PRESENTES**

### **NO RELATÓRIO DE AUDITORIA**

- Os recursos do Funpen (federais) eram frequentemente contingenciados antes da decisão do STF proferida em 2015 (ADPF 347), que determinou a liberação desses recursos.

- Segundo o Depen, as contrapartidas dos Estados sofrem constantes contingenciamentos orçamentários, impossibilitando, na maioria dos casos, a continuidade das obras ou seu perfeito andamento.
- Há dificuldades de aprovação dos projetos apresentados pelos Entes Federados.
- A complexidade dos projetos de unidades prisionais associada com a carência de profissionais qualificados constitui um desafio para os estados.
- Falta de adoção de providências mais efetivas e tempestivas na criação de vagas como a principal causa para o não atingimento das metas do PNASP incluídas no PPA 2012-2015.
- Há falha na mensuração das metas do programa.
- A adoção do modelo de “chamamento público” para recepção de projetos favorece os estados e municípios mais estruturados, e não necessariamente aqueles com maior déficit carcerário.

## **DELIBERAÇÕES DO TCU**

Acórdão 1672/2017 – TCU – Plenário:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, se ainda não o fez, realize o ajuste dos preços unitários que estavam acima dos referenciais de mercado, constantes dos projetos padrão a serem utilizados nas obras das novas cadeias públicas do Estado de São Paulo e informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas;

9.1.1. para os contratos celebrados, apure a existência de prejuízos e promova a repactuação se for o caso, informando ao TCU no prazo de 60 dias as providências adotadas, acompanhada da relação de obras que já tenham contrato celebrado e as análises efetuadas em cada uma das obras que se enquadram nessa situação.

## POSSÍVEIS AÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

Até 2016, a transferência de recursos para a construção e ampliação de estabelecimentos penais era realizada apenas via transferências voluntárias, mediante contratos de repasse firmados pelo Depen com a Caixa Econômica Federal.

Com a Medida Provisória 755/2016, posteriormente revogada pela Medida Provisória 781/2017, parcela expressiva dos recursos do Funpen foi/será destinada às unidades da federação, via transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo, nos seguintes percentuais, conforme estabelecido no art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994 (Redação dada pela Medida Provisória 781, de 2017):

I - até 31 de dezembro de 2017, até setenta e cinco por cento;

II - no exercício de 2018, até quarenta e cinco por cento;

III - no exercício de 2019, até vinte e cinco por cento; e

IV - nos exercícios subsequentes, quarenta por cento.

Em outras palavras, a transferência de recursos do Funpen deixou de ser exclusivamente voluntária, por meio da modalidade de contrato de repasse, que sujeitava os entes federados beneficiados à fiscalização pela Caixa Econômica e pelo próprio Depen, e passou, também, a contemplar a modalidade transferência obrigatória.

Cabe destacar que no mínimo 30% dos recursos do Funpen devem ser aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais nas unidades da federação, consoante dispõe o art. 3º, §5º, da Lei Complementar 79/1994, com a redação dada pela Medida Provisória 781, de 2017.

Considerando os achados constatados na auditoria, faz-se relevante uma avaliação cuidadosa pelo Congresso Nacional dessa mudança na sistemática de transferência de recursos do Funpen, sobretudo devido às dificuldades que os estados têm enfrentado para planejar e executar as obras de construção de estabelecimentos penais.

Cabe mencionar, igualmente, as dificuldades encontradas pelo Depen, devido à falta de parâmetros legais, para a adequada e efetiva fiscalização dos repasses financeiros fundo a fundo.





**SISTEMA PRISIONAL  
BRASILEIRO IMPLEMENTA  
DELIBERAÇÕES DO TCU**





## SEGURANÇA PÚBLICA

# SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO IMPLEMENTA DELIBERAÇÕES DO TCU

*Monitoramento de auditorias que tiveram por objeto o sistema prisional brasileiro mostrou que várias determinações e recomendações do TCU foram implementadas ou estão em fase de implementação. Algumas decisões ainda não foram incorporadas, razão pela qual o Tribunal continuará o monitoramento*

**Por Secom TCU**

27/09/2021

### RESUMO

- O TCU fez o monitoramento dos Acórdãos 2643/2017, 972/2018 e 1542/2019, todos do Plenário, proferidos no âmbito de três auditorias realizadas pelo Tribunal tendo por objeto o sistema prisional brasileiro.
- O destaque é para o Fundo Penitenciário Nacional, que deveria assumir dispêndio de R\$ 2,72 bilhões por ano, mas terá capacidade orçamentária-financeira de repasses anuais de apenas R\$ 17,94 milhões.
- O monitoramento das três auditorias mostrou que várias determinações e recomendações do TCU foram implementadas ou estão em fase de implementação. Algumas decisões ainda não foram incorporadas, razão pela qual o Tribunal continuará o monitoramento.

O Tribunal de Contas da União (TCU) fez o monitoramento dos Acórdãos [2643/2017](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2643%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) ([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A972%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A972%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)) e [1542/2019](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) ([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)) todos do Plenário, proferidos no âmbito de três auditorias realizadas pelo Tribunal tendo por objeto o sistema prisional brasileiro.

[acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2643%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2643%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) 972/2018 ([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A972%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A972%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)) e [1542/2019](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520) ([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1542%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)) todos do Plenário, proferidos no âmbito de três auditorias realizadas pelo Tribunal tendo por objeto o sistema prisional brasileiro.

O monitoramento das três auditorias mostrou que várias determinações e recomendações do TCU foram implementadas ou estão em fase de implementação. Algumas decisões ainda não foram incorporadas, razão pela qual o Tribunal continuará o monitoramento.

A tabela abaixo apresenta o escopo de cada fiscalização, suas principais constatações e os destaques referentes a cada uma delas.



Acórdão e escopo	Constatações da auditoria	Destaque do monitoramento
<p>Acórdão 2643/2017 – Plenário:</p> <p>Contou com a participação de 22 tribunais de contas e teve por escopo avaliar: i) as medidas emergenciais adotadas em face das rebeliões ocorridas em janeiro de 2017 em diversos estabelecimentos penais brasileiros; ii) a gestão, os custos e as tecnologias de apoio associadas ao sistema prisional; e iii) o sistema de informação do sistema prisional e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).</p>	<p>a) repasse de recursos para construção de novos estabelecimentos penais sem levar em conta, entre outros fatores, o déficit de vagas em cada unidade da federação, o tipo de regime e o tipo de obra (nova ou ampliação), o que afeta o custo por vaga; b) falhas no planejamento para aplicação dos recursos do Funpen, em razão da ausência de previsibilidade sobre os montantes a serem repassados aos Estados e de prazo para encaminhamento de plano de aplicação dos valores recebidos; c) baixa transparência sobre as destinações dos recursos do Funpen, bem como no acompanhamento da execução dos valores; e d) falhas nos controles afetos ao acompanhamento da execução das penas.</p>	<p>O TCU apontou melhorias na coleta de dados para a contabilização do custo mensal dos presos nos entes federativos, por meio de formulários eletrônicos que, conforme planejamento, devem ser incorporados ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen). Por outro lado, a divulgação desses dados junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública ainda está pendente de implementação.</p>
<p>Acórdão 972/2018 – Plenário:</p> <p>Com a participação dos mesmos tribunais de contas que atuaram na fiscalização anterior, aprofundou a análise das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo, da governança do sistema prisional e do processo de implantação de sistemas de monitoração eletrônica de presos.</p>	<p>a) baixa execução dos recursos repassados pelo Funpen aos Estados e ao Distrito Federal - DF; b) carência de estrutura para a monitoração eletrônica e baixo índice de execução em convênios celebrados entre a União e os entes federativos; c) demanda por tornozeleiras eletrônicas superior à quantidade disponível desses equipamentos; d) deficiência no planejamento das inspeções pelo Depen e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), ante a falta de aplicação de técnicas de gerenciamento de risco; e) efetividade limitada das ações de fiscalização a cargo do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e do CNPCP quando isoladamente adotadas.</p>	<p>Neste monitoramento foram constatados aperfeiçoamentos nas ações do Depen, com destaque para a avaliação contínua da aplicação dos recursos repassados pelo Funpen e por meio de transferências voluntárias previamente à efetivação de novos repasses, inclusive por meio de monitoramentos in loco.</p>
<p>Acórdão 1.542/2019 – Plenário:</p> <p>Teve o objetivo de avaliar a regularidade dos repasses de recursos do Funpen aos estados e ao DF na modalidade obrigatória.</p>	<p>a) insuficiência das transferências obrigatórias do Funpen diante da realidade do sistema penitenciário nacional; b) atrasos nos cronogramas dos empreendimentos contratados pelos entes federativos; c) baixo ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário; d) deficiências no planejamento orçamentário do Funpen; e) atrasos e às omissões no envio de relatórios anuais de gestão por parte das unidades da federação.</p>	<p>As adequações demandadas pelo sistema penitenciário demandariam investimentos de cerca de R\$ 97,8 bilhões ao longo de 18 anos. À União, nesse período, caberia investimentos no montante de R\$ 49 bilhões. Segundo apurado na auditoria, o Funpen deveria assumir dispêndio de R\$ 2,72 bilhões por ano, sendo que, segundo projeções, o fundo terá capacidade orçamentária-financeira de repasses anuais de apenas R\$ 17,94 milhões.</p>

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2284/2021 – Plenário

Data da sessão: 22/9/2021

Relator: Ministro Jorge Oliveira

TC: 015.577/2020-1

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de  
Controle Externo da Defesa Nacional e da  
Segurança Pública

- [www.facebook.com/tcuoficial](https://www.facebook.com/tcuoficial)
- [www.youtube.com/tcuoficial](https://www.youtube.com/tcuoficial)
- [www.twitter.com/tcuoficial](https://www.twitter.com/tcuoficial)

**WWW.TCU.GOV.BR**



# **SISTEMA PRISIONAL**

## **ETAPA I**







## SEGURANÇA PÚBLICA

### AUDITORIA COORDENADA NO SISTEMA PRISIONAL - ETAPA I

#### CONTEXTO

Os anos de 2016 e 2017 foram marcados por notícias de rebeliões em diversos presídios brasileiros, o que acabou por revelar, com maior intensidade, a precariedade crônica do sistema prisional, o aumento da sensação de insegurança da população e a atuação coordenada de facções criminosas que desafiam o poder estatal.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), ligado ao Ministério Extraordinário da Segurança pública (MESP), é o órgão executivo que acompanha e controla a Lei de Execução Penal (LEP) e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional. O Depen também é gestor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que, além de transferências voluntárias, prevê o repasse anual de recursos para os fundos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou de instrumento congênere.

Na primeira transferência fundo a fundo (2016), a União destinou R\$ 44.784.444,44 a cada uma das 27 unidades federativas, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e de aparelhamento e custeio de unidades prisionais (R\$ 12.840.000,00), correspondente ao repasse global de R\$ 1.209.179.991,78.

No segundo repasse (2017), as cotas de cada ente federativo obedeceram a critérios alocativos preestabelecidos pela Lei Complementar 79/1994, perfazendo o total geral de R\$ 590.625.000,01 para aplicação em ações de custeio e capital.

#### OBJETIVOS DA FISCALIZAÇÃO

Dado o caráter nacional das políticas públicas vinculadas ao sistema prisional, em que atuam atores de diversas instituições e esferas governamentais, o Tribunal de Contas da União (TCU) coordenou duas auditorias no sistema prisional realizadas em conjunto com 22 tribunais de contas (dezenove estaduais, dois municipais, além do Tribunal de Contas do Distrito Federal). O presente documento sintetiza o resultado da etapa I da fiscalização, que abordou, entre outros, os seguintes temas:

- i) adequação e suficiência das estratégias adotadas pela União e pelos estados/DF para prevenir ou conter as então recentes rebeliões verificadas em estabelecimentos penais;
- ii) sistemática de repasse de recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo;
- iii) conformidade do acompanhamento da execução das penas a ditames estabelecidos pela Lei 12.714/2012, que dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução penal;
- iv) conformidade da alocação dos presos nos estabelecimentos prisionais;
- v) prestação de serviço jurídico integral e gratuito, dentro e fora dos estabelecimentos penais, pela Defensoria Pública; e
- vi) nível de conhecimento do custo mensal do preso de cada estabelecimento penal pelos gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional.



Fonte: Portal do Orçamento Federal – Siop (disponível em: <https://siop.gov.br/>)

\* Valor de 2016 não inclui os estados da Bahia e Ceará, que somente receberam as respectivas cotas em 2017.

Dada a materialidade e a criticidade dessas despesas, a auditoria deu destaque às transferências fundo a fundo, tomando como parâmetro de análise os normativos correlatos ao tema.

Constatou-se que faltaram critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais a serem criadas pelas UFs com recursos do Funpen.

Faltou também clareza no normativo legal que disciplina a transferência (Lei Complementar 79/1994) sobre a titularidade dos valores do Funpen transferidos aos estados e DF mediante transferências obrigatórias. Por esse motivo, o TCU esclareceu que os recursos são de titularidade da União e mantêm essa característica mesmo após serem transferidos para os fundos dos entes federativos, que têm a obrigação de devolvê-los aos cofres do Fundo caso não utilizados.

Igualmente, o normativo legal não contemplou a composição do saldo dos recursos não utilizados que deverão ser devolvidos à União caso não aplicados. O colegiado do TCU deliberou sobre o tema, definindo que o saldo eventualmente devolvido constitui-se do somatório dos recursos não utilizados com os recursos aplicados irregularmente.

Verificou-se que não há sistema informatizado que auxilie o controle e o acompanhamento dos repasses, estabelecendo-se a possibilidade de adaptar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) às necessidades de controle de recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

No que concerne ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), detectaram-se atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema. Os óbices incluíam, entre outros: baixo nível de cooperação entre o Depen e o Conselho Nacional de Justiça (demonstrada pela ausência de elementos que indiquem consonância entre as iniciativas de ambos os órgãos); inadequação da infraestrutura tecnológica disponível em algumas Unidades da Federação para utilização do sistema; e inexistência de instância de governança do Sisdepen em nível estadual.

O sistema não prevê todos os elementos pre-nunciados na Lei 12.714/2012 (principalmente em relação à interoperabilidade das bases de dados dos sistemas estaduais e do DF), que o instituiu, refletindo-se na inadequação do controle do sistema prisional sob diferentes aspectos, bem como informações imprecisas sobre os detentos.

Há indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento, bem como desconformidades no processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador da pena privativa de liberdade. Ademais, encontrou-se fragilidade no cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária das Unidades Federativas.

Em relação às Defensorias Públicas, apontou-se que não há informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido

no âmbito da Lei de Execução Penal (67% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho dos Defensores Públicos. Há também indicativos de que as Defensorias Públicas não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando na execução penal, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para monitorar e acompanhar a execução penal.

Por fim, verificou-se que os gestores desconhecem quanto custa o preso. Nenhuma unidade federativa encaminhou planilha contendo o custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos, conforme orientação emanada do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

A ausência de informações precisas e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais/distrital e federal.

## **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Aumento do controle da aplicação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade obrigatória.

Aumento da eficiência na aplicação dos recursos alocados ao sistema prisional a partir do conhecimento dos reais custos financeiros do detento.

Confiabilidade e precisão no controle dos detentos e dos estabelecimentos penais por meio da efetiva e completa implementação do Sisdepen e da necessária interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas afins instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal.

Melhoria do sistema carcerário a partir da apresentação do diagnóstico da situação prevalecente em algumas das áreas afetas ao sistema prisional.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2643/2017-TCU-Plenário

Relator: Ministra Ana Arraes

TC: 003.673/2017-0

- [www.facebook.com/tcuoficial](http://www.facebook.com/tcuoficial)
- [www.youtube.com/tcuoficial](http://www.youtube.com/tcuoficial)
- [www.twitter.com/tcuoficial](http://www.twitter.com/tcuoficial)

**WWW.TCU.GOV.BR**





# **SISTEMA PRISIONAL**

## **ETAPA II**





## SEGURANÇA PÚBLICA

### AUDITORIA COORDENADA NO SISTEMA PRISIONAL - ETAPA II

#### CONTEXTO

Os anos de 2016 e 2017 foram marcados por notícias de rebeliões em diversos presídios brasileiros, o que acabou por revelar, com maior intensidade, a precariedade crônica do sistema prisional, o aumento da sensação de insegurança pela população e a atuação coordenada de facções criminosas que desafiam o poder estatal.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), ligado ao Ministério Extraordinário da Segurança pública (MESP), é o órgão executivo que acompanha e controla a Lei de Execução Penal (LEP) e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional. O Depen também é gestor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que, além de transferências voluntárias, prevê o repasse anual de recursos para os fundos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou de instrumento congênere.

Na primeira transferência fundo a fundo (2016), a União destinou R\$ 44.784.444,44 a cada uma das 27 unidades federativas, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e de aparelhamento e custeio de unidades prisionais (R\$ 12.840.000,00), correspondente ao repasse global de R\$ 1.209.179.991,78.

No segundo repasse (2017), as cotas de cada ente federativo obedeceram a critérios alocativos preestabelecidos pela Lei Complementar 79/1994, perfazendo o total geral de R\$ 590.625.000,01 para aplicação em ações de custeio e capital.

#### OBJETIVOS DA FISCALIZAÇÃO

Dado o caráter nacional das políticas públicas vinculadas ao sistema prisional, em que atuam atores de diversas instituições e esferas governamentais, o Tribunal de Contas da União (TCU) coordenou duas auditorias no sistema prisional, realizadas em conjunto com 22 tribunais de contas (dois municipais e dezenove estaduais, além do Tribunal de Contas do Distrito Federal). O presente documento sintetiza o resultado da etapa II da fiscalização, que abordou, entre outros, os seguintes temas:

- i) controle exercido sobre os recursos do Funpen repassados aos fundos dos estados, municípios e Distrito Federal;
- ii) ferramentas de fiscalização de presos por meio de monitoração eletrônica;
- iii) estrutura de governança da política pública do sistema prisional; e
- iv) fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal.





## PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

A análise particularizada dos recursos do Funpen transferidos em 2016 para aplicação na ação de geração de vagas prisionais (construção, ampliação e reforma de presídios) demonstrou que, até pelo menos fevereiro de 2018, data do encerramento dos trabalhos de campo da auditoria, as Unidades da Federação (UFs) haviam desembolsado apenas 2% do montante distribuído pela União.

Não obstante isso, os mesmos entes beneficiados em 2016 receberam nova parcela de verbas federais em 2017 para aplicação na mesma ação, situação que se repetirá sucessivamente ano a ano.

Há, conseqüentemente, severos riscos de os estados e DF não alcançarem as metas temporais de aplicação acordadas com a União, mantendo-se, por conseguinte, obras inacabadas por inestimado período de tempo, ou iniciarem empreendimentos simultâneos sem que detenham capacidade operacional para conduzi-los a um só tempo ou, ainda, reterem recursos federais parados em seus fundos penitenciários, com ameaças de má gestão e desvio de recursos públicos federais.

Os repasses do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios não são automáticos, havendo requisitos mínimos (condicionantes) que devem ser observados pelos entes federados previamente aos repasses financeiros da União.

Segundo o Depen, todos os entes federativos cumpriram os condicionantes legais e assim se habilitaram ao recebimento da segunda parcela de recursos (2017), não obstante alguns deles não terem observado, no que tange aos valores transferidos em 2016, importantes orientações e instrumentos de controle instituídos pelo Depen, os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante, em acréscimo àqueles já definidos pela Lei Complementar 79/1994.

A referida lei complementar delegou aos conselhos estaduais ou distrital penitenciários relevante responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo. É preciso, portanto, estabelecer mecanismos e interlocuções para que a fiscalização exercida por essas instâncias seja verdadeiramente determinante, especialmente em razão da capilaridade geográfica dessas instituições.

As centrais de monitoração eletrônica, que utilizam tornozeleiras eletrônicas para fiscalizar presos, ainda não estão instaladas e plenamente funcionais em todas as unidades da federação.

Entre as UFs com centrais em operação, poucas possuem estrutura física e equipes de trabalho compatíveis com as diretrizes preconizadas pelo Depen na publicação intitulada "Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas".

As centrais são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital ou federal ou, ainda, por ambas as fontes. Os recursos de convênios firmados pela União, alguns deles celebrados já há mais de cinco anos, não foram ainda aplicados pela maioria dos entes federativos convenientes. Não obstante, a União adota a política uniforme de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs.

A auditoria avaliou também a estrutura de governança da política pública do sistema prisional em relação às componentes institucionalização e coordenação, cujos critérios encontram-se estabelecidos no Referencial de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.

No que se refere à primeira componente, constatou-se que, excetuando-se o estado de Rondônia, não há, nas UFs, política pública institucionalizada direcionada à atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.

No que tange à mesma componente, desta vez sob a perspectiva intraorganizacional, verificou-se que apenas três dos treze (23%) tribunais de justiça avaliados editaram normas sobre medidas cautelares diversas da prisão, sete (54%) o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia, temas considerados de especial relevância no contexto da crise do sistema prisional.

Quanto ao Ministério Público, três de quatorze (21%) instituições fiscalizadas informaram existir orientação interna a respeito de medidas diversas da prisão e cinco (36%) declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica.

Sobre a componente coordenação, entre dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram fórum de articulação, cujo objetivo é alinhar ações na área prisional, composto de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da autoridade policial, de estabelecimentos penais, entre outros.

A fiscalização também detectou deficiências relacionadas ao planejamento das inspeções de estabelecimentos penais realizadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e pelo Depen, bem como, em razão da autonomia que detêm os entes federativos, limitações ao exercício de competências estabelecidas pela LEP para ambos os órgãos.

As medidas adotadas pelos Ministérios Públicos em razão das fiscalizações que realizam nos presídios não são publicizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Os conselhos penitenciários, de maneira geral, executam baixo número de fiscalizações frente ao quantitativo total de estabelecimentos penais existentes nas respectivas Unidades da Federação.

Os conselhos da comunidade, por sua vez, não estão instalados em todas as comarcas da Justiça nas UFs auditadas e, quando criados, em alguns casos não são inteiramente funcionais.

A assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública não é suficiente para atender toda a demanda do estado brasileiro, havendo necessidade de nomeação de defensores dativos, o que implica significativos gastos públicos para pagamento desses profissionais, tornando-se premente atribuir às Defensorias públicas a responsabilidade pela articulação e controle centralizado desses dispêndios.

## **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

Aumento do controle e transparência da aplicação dos recursos do Funpen e da efetividade das ações dos atores com papéis determinados na Lei de Execução Penal.

Aprimoramento das centrais de monitoração eletrônicas existentes no País.

Maior institucionalização e coordenação da política pública de execução penal.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 972/2018-TCU-Plenário

Relator: Ministra Ana Arraes

TC: 026.096/2017-0

- [www.facebook.com/tcuoficial](https://www.facebook.com/tcuoficial)
- [www.youtube.com/tcuoficial](https://www.youtube.com/tcuoficial)
- [www.twitter.com/tcuoficial](https://www.twitter.com/tcuoficial)

**WWW.TCU.GOV.BR**



# **SISTEMA PRISIONAL I**





GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.673/2017-0 (apenso TC 000.524/2017-4).

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA SOBRE O SISTEMA PRISIONAL. MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA PREVENIR REBELIÕES. DEFICIÊNCIAS NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS E NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS PENAS. AUSÊNCIA DE DADOS REFERENTES AO CUSTO MENSAL DO PRESO POR ESTABELECIMENTO PRISIONAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe de auditoria da SecexDefesa, com o qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 100/102):

### **“1. Introdução**

#### **1.1. Visão geral**

1. O Sistema de Justiça Criminal brasileiro (SJC) é composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal (referente ao processo criminal e sentenciamento do indivíduo) e de execução penal, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (FERREIRA e FONTOURA, 2008, disponível em <http://www.ipea.gov.br/>).

2. Os Poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública operam no SJC nos níveis federal e estadual por meio das seguintes ações, entre outras:

a) atividade de policiamento e/ou de inquérito policial (Poder Executivo, por meio da Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Federal e Força Nacional de Segurança Pública);

b) acusação formal, por meio da denúncia e, posteriormente, fiscalização da execução da pena e da medida de segurança (Ministério Público);

c) assistência jurídica aos cidadãos hipossuficientes (Defensoria Pública)

d) julgamento do crime e acompanhamento da execução penal (Poder Judiciário); e

e) custódia de indivíduos privados de liberdade (Poder Executivo por meio da administração penitenciária).

3. Embora também sob a competência federal, a execução penal fica majoritariamente a cargo das UFs, já que a maior parte dos indivíduos são processados, julgados e custodiados pelas autoridades locais.

4. Tendo isso em vista, esta auditoria operacional coordenada, que se desenvolverá em duas etapas, sendo esta a primeira delas, voltou-se, em âmbito estadual/distrital, para uma avaliação ampla das atividades dos órgãos da execução penal (formulação e execução de políticas públicas, administração prisional, prestação assistência jurídica etc.) e, em nível federal, para o exame da concepção de políticas públicas federais, bem como do grau de alinhamento dessas políticas com as locais.

5. O principal normativo regulador da execução penal é a Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe, entre outros, sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.
6. De acordo com a LEP, as unidades de execução penal no âmbito estadual são: Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Juízo da Execução, Ministério Público, Patronato, Conselho da Comunidade e Defensoria Pública.
7. Na esfera federal, os órgãos análogos são: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Departamento Penitenciário Nacional, órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).
8. Devido à relevância para o presente trabalho, cabe ressaltar as principais atribuições do CNPCCP, órgão subordinado ao MJSP e composto por treze membros por ele designados (LEP, arts. 62, 63 e 64):
- I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
  - II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
  - III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
  - IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
  - V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
  - VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
  - VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;
  - VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;
  - IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;
  - X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.
9. O Depen, também integrante da estrutura do MJSP, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCCP. Tem as seguintes competências (LEP, art. 72):
- I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;
  - II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;
  - III - assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;
  - IV - colaborar com as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;
  - V - colaborar com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;
  - VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.
- Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.
10. O Depen também é órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional, criado pela Lei Complementar (LC) 79/1994 com a finalidade de proporcionar serviços e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. A referida lei sofreu recentes alterações, ultimadas pela Medida Provisória (MP) 781, de 23/5/2017, convertida na Lei 13.500, de 26/10/2017.
11. Os recursos do Funpen terão as seguintes destinações (LC 79/1994, art. 3º):
- I- construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
  - II- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

- III- formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV- aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
- V- implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
- VI- formação educacional e cultural do preso e do internado;
- VII- elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;
- VIII- programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
- IX- programa de assistência às vítimas de crime;
- X- programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
- XI- participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
- XII- publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;
- XIII- custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos;
- XIV- manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica;
- XV- implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do §2º do art. 83 e do art. 89 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp153.htm) - art2
- XVI- programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação, e
- XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

12. As transferências de recursos do Funpen ocorrem mediante convênios, termos de parceria, acordos ou ajustes congêneres (transferências voluntárias) e, mais recentemente, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias). Essa última modalidade foi instituída pela MP 755/2016, revogada pela MP 781/2017, por sua vez convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, e refere-se a transferências anuais de percentual da dotação orçamentária do Funpen aos fundos estaduais e municipais.

13. Além da Lei Complementar 79/1994, a modalidade fundo a fundo atualmente vem sendo regulada por portarias emitidas pelo MJSP.

14. A principal razão para o Poder Executivo Federal ter adotado a transferência fundo a fundo reside em determinação exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF 347) do Distrito Federal, quando aquela Corte classificou a situação do sistema prisional como ‘estado de coisas inconstitucional’.

15. De fato, a situação prisional no Brasil é grave e extremamente complexa. A solução do problema certamente passará pela reorganização do Estado e pela implementação de políticas públicas uníssonas.

16. É cediço que o crescimento vertiginoso da população carcerária e o conseqüente déficit de vagas em unidades prisionais têm impactos negativos não somente sobre os presos, que se veem privados de direitos e garantias constitucionais e legais, mas também, talvez principalmente, sobre o cidadão comum, envolto de toda sorte de violência, sendo grande parte dela comandada de dentro dos presídios.

## 1.2. Objetivo e escopo

17. O Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou proposta de auditoria coordenada no sistema prisional formulada pela Ministra Arraes, conforme Ata nº 2, de 25/1/2017 (peça 4 do TC 000.524/2017-4).

18. A fiscalização, segundo expresso na Comunicação da Ministra, deveria ser realizada em conjunto com os tribunais de contas estaduais e municipais, atuando o TCU no papel de coordenador, e deveria permitir o exame dos aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das penitenciárias do Brasil.

19. O documento também estabeleceu o escopo da auditoria, a saber:

- medidas emergenciais que estavam sendo adotadas para lidar com as rebeliões ocorridas no início deste ano;
- gestão;
- custos; e

•tecnologias de apoio associados ao sistema prisional.

20. Além da delimitação do escopo, a Comunicação destacou alguns pontos relevantes, como o baixo nível de conhecimento, por parte dos estabelecimentos penais, a respeito dos presos que custodiam, com reflexos na qualidade da gestão prisional, e o saldo do Fundo Penitenciário Nacional, que, naquele momento (janeiro/2017), atingia cifra superior a três bilhões de reais.

21. Em razão dessa preocupação externada pela Ministra Relatora, o sistema de informação do sistema prisional e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional serão avaliados no presente trabalho.

22. A Comunicação da Ministra mencionou que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) apresentaram recomendações de realização de auditoria no sistema prisional aos tribunais de contas locais e ao TCU. A recomendação dirigida a esta Corte de Contas foi formalizada por meio do Ofício 0001/2017-CNPGC, de 9 de janeiro de 2017 (TC 000.524/2017-4, peça 1).

23. Em relação à admissibilidade desse feito, o Presidente desta Casa, Ministro Raimundo Carreiro (TC 000.524/2017-4, peça 2), em despacho datado de 11/1/2017, registrou que, embora o expediente do CNPGC não atendessem os requisitos inerentes à figura da representação, as informações trazidas seriam acolhidas como subsídio à formulação do Plano de Fiscalização do TCU, o que de fato veio a ocorrer em razão também da Comunicação da Ministra Ana Arraes, uma vez que ambos tinham o mesmo objeto.

24. Em seu expediente, o CNPGC trouxe alguns elementos que deram suporte ao processo de definição do escopo da auditoria. Em suas palavras:

‘O país está alarmado, em razão de duas grandes tragédias, ocorridas nesse mês: uma no Amazonas e outra, em Roraima, onde foram mortos, no sistema penitenciário dos referidos estados, aproximadamente, 100 (cem) presos.

No decorrer dos dias, revelou-se grave suspeita de que os assassinatos em série tenham redundado de disputa entre facções e grupos rivais, ou, até mesmo, de grupos rivais internos de uma mesma facção (‘acerto de contas’).’

25. Dessa forma, a equipe de auditoria buscou a colaboração de diversos órgãos para subsidiar o planejamento da auditoria e identificar, dentro das competências dos tribunais de contas (TCs), os temas aptos a serem trabalhados.

26. Entre esses órgãos, destacam-se a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

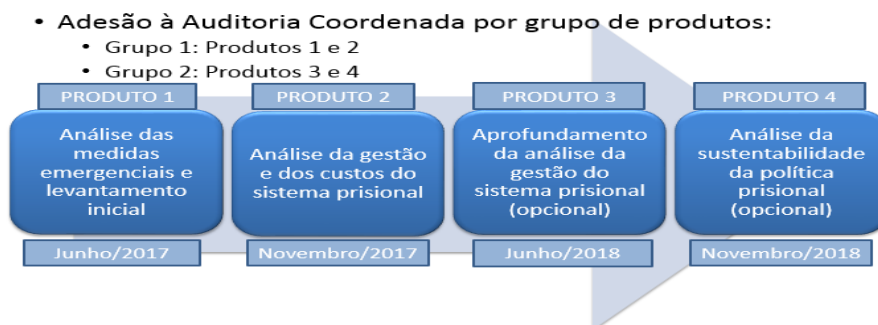
**1.3. Metodologia e limitações**

27. A fim de apresentar resultados tempestivos, notadamente devido à criticidade dos problemas enfrentados pelo sistema prisional, os trabalhos foram, inicialmente, divididos em quatro etapas, com previsão de duração de quatro meses cada uma, de forma que o escopo completo da auditoria fosse alcançado ao fim da quarta etapa.

28. Posteriormente, devido ao Ofício nº 050/2017-GABRELT1-TCE/TO (peça 25), no qual o Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, responsável em nome do IRB pelo acompanhamento da auditoria coordenada, relata a dificuldade que muitos tribunais de contas possuiriam em manter uma equipe de auditoria exclusivamente voltada para este assunto durante dois anos, o escopo completo da auditoria foi redimensionado para ser totalmente abordado em duas etapas (Produtos 1 e 2), com finalização prevista para fevereiro de 2018.

29. Os Produtos 3 e 4 foram readequados para tratarem de assuntos complementares e demandarão nova adesão dos tribunais de contas estaduais, conforme a figura abaixo:

Figura 1: Etapas da auditoria





30. Além da preocupação com a tempestividade dos resultados da auditoria, outro objetivo igualmente importante foi a busca da efetiva participação dos tribunais de contas dos estados e do DF em todas as fases da auditoria: planejamento, execução e relatório.
31. Essa atuação conjunta foi essencial para o sucesso do trabalho, já que a gestão dos presídios estaduais e o acompanhamento da execução das penas abrangem uma grande diversidade de elementos e são de competência preponderante dos estados e DF, autônomos em relação à União e, portanto, fora da jurisdição do Tribunal de Contas da União.
32. A gestão do sistema prisional nacional constitui um dos maiores desafios da Administração Pública, pois exige elevado grau de coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, estados, DF e municípios, sem olvidar as funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo.
33. Sob essa ótica, considerando a exigência de coordenação entre os atores executores, os órgãos de controle devem, igualmente, atuar de forma integrada.
34. Os tribunais de contas foram convidados para participar da auditoria coordenada por meio do Aviso Circular 1-GP/TCU, de 13 de fevereiro de 2017, emitido pelo Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, obtendo-se adesão de 22 tribunais de contas, a saber: Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Pará (TCM/PA), Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia (TCM/BA) e Tribunais de Contas dos estados do Acre (TCE/AC), Alagoas (TCE/AL), Amazonas (TCE/AM), Amapá (TCE/AP), Bahia (TCE/BA), Maranhão (TCE/MA), Minas Gerais (TCE/MG), Mato Grosso (TCE/MT), Mato Grosso do Sul (TCE/MS), Pará (TCE/PA), Paraíba (TCE/PB), Piauí (TCE/PI), Paraná (TCE/PR), Rio Grande do Norte (TCE/RN), Rio Grande do Sul (TCE/RS), Rondônia (TCE/RO), Roraima (TCE/RR), Sergipe (TCE/SE) e Tocantins (TCE/TO).
35. Registra-se que, apesar da manifestação de adesão, os TCE/AL, TCE/AP e TCM/BA não enviaram formulários para consolidação de dados pelo TCU, enquanto o TCM/PA informou que participou dos trabalhos em conjunto com o TCE/PA. Dessa forma, contabilizaram-se respostas relativas a dezoito Unidades da Federação.
36. Definida a adesão, o planejamento da primeira etapa da auditoria foi realizado entre os dias 6/3/2017 e 8/3/2017 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em Brasília/DF, tendo contado com a participação de auditores de todos os órgãos de controle externo supramencionados.
37. Após a disseminação de conhecimentos de órgãos federais (TCU, Abin e CGU), alguns tribunais de contas estaduais apresentaram trabalhos anteriores sobre o assunto, a saber: TCE/TO, TCE/RO, TCE/RJ, TCE/SC e TCE/PR, com, respectivamente, os seguintes temas: ‘Análise SWOT e DVR’, ‘Proposta de auditoria operacional no sistema prisional do estado de Rondônia’, ‘Auditorias no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro’, ‘Auditoria operacional na gestão do sistema prisional no estado de Santa Catarina’ e ‘Situação do sistema prisional no estado do Paraná’.
38. Para viabilizar o compartilhamento de informações e a coordenação dos trabalhos, o TCU criou a Comunidade Temática do Controle do Sistema Penitenciário, endereço eletrônico: <http://acesso1.tcu.gov.br/comunidade/defesanacional/sistemapenitenciario/>.
39. Além disso, para dinamizar a comunicação e elucidar dúvidas, realizaram-se nas unidades regionais do TCU, nos dias 3 e 4/5/2017, videoconferências com o TCDF e com os tribunais de contas estaduais (TCEs) participantes.
40. Na fase de relatório, os tribunais de contas, a partir de informações colhidas junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, preencheram e enviaram formulário padronizado ao TCU, cujas perguntas basearam-se nos procedimentos de auditoria desenvolvidos conjuntamente por todos os participantes do encontro realizado no ISC/TCU.
41. Além das informações do TCDF e dos TCEs, de natureza local, o TCU responsabilizou-se pela análise do tema sob o ponto de vista federal, tendo como principal órgão fiscalizado o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
42. Não foram realizados trabalhos de auditoria no Conselho Nacional de Justiça porque, até o fechamento deste relatório, não houve manifestação da Ministra relatora Ana Arraes sobre dúvidas da SecexDefesa acerca de procedimentos a serem realizados naquele órgão, implicando, portanto, em limitação de escopo, conforme atestam os documentos às peças 68, 69 e 70.
43. A equipe de auditores do TCU consolidou e analisou as respostas presentes nos formulários e relatórios enviados pelos diversos tribunais de contas e adicionou análises empreendidas sob a ótica federal, obtendo-se visão nacional dos tópicos tratados nas cinco questões de auditoria, detalhadas no item seguinte.

#### 1.4. Organização do relatório

44. O relatório foi dividido de acordo com as cinco questões de auditoria formuladas, a saber:

a) Questão de Auditoria 1: As estratégias adotadas pela União e pelos estados/DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes ou adequadas?

b) Questão de Auditoria 2: O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714/2012?

c) Questão de Auditoria 3: A alocação de presos nos estabelecimentos Prisionais observa o previsto nos arts. 82, §1º, 84, 85, 87, 91, 93 e 102 da LEP?

d) Questão de Auditoria 4: A Defensoria Pública presta serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com os arts. 16, 81-A e 81-B da LEP?

e) Questão de Auditoria 5: Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?

### 2. As estratégias adotadas pela União e pelos estados e DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes ou adequadas?

#### 2.1. Introdução

45. A presente questão de auditoria foi elaborada com objetivo de realizar levantamento e avaliação das ações emergenciais adotadas pela União e pelas UFs em face das rebeliões ocorridas em unidades prisionais no início deste ano, que culminaram na morte de dezenas de pessoas.

46. Assim, é oportuno recapitular os referidos acontecimentos, que ganharam visibilidade nacional por meio da mídia e que motivaram a realização desta auditoria coordenada, que, inclusive, contou com a participação de tribunais de contas de estados que sediaram tais eventos, como foi o caso da rebelião no Presídio Anísio Jobim, localizado em Manaus/AM, atribuída à rivalidade de facções criminosas, ocasionando a morte de mais de sessenta presos (<http://exame.abril.com.br/negocios/empresa-que-administra-presidios-do-am-pagara-multa-milionaria/>).

47. Em seguida, deu-se notícia da morte de mais de trinta detentos na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, situada em Boavista/RR, episódio também imputado a disputas de facções criminosas (<http://veja.abril.com.br/brasil/mais-de-30-presos-sao-encontrados-mortos-em-presidio-em-rr/>).

48. No mesmo período, houve ainda novo massacre na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nisia Floresta/Rio Grande do Norte, no qual contabilizaram-se, no mínimo, 26 mortos em decorrência, igualmente, de conflitos de facções (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852508-na-areia-presidio-de-massacre-facilitou-fugas-e-armas-no-rn.shtml>).

49. Ainda que os casos acima citados, por conta da grande divulgação pela mídia que se deu naquele momento, deem impressão de possuírem natureza pontual, na realidade, ocorrências desse gênero e de menor porte são constantes no sistema penitenciário brasileiro.

#### 2.2. Medidas adotadas pelos estados e Distrito Federal

50. Com apoio dos TCEs e do TCDF, buscou-se conhecer as medidas emergenciais utilizadas pelas autoridades locais para conter ou prevenir rebeliões, bem como números da população carcerária e informações sobre a gestão do sistema prisional, obtendo-se respostas relativas a dezoito UFs.

51. Inicialmente, deve-se mencionar que, dos dezoito estados/DF fiscalizados, onze (61%) declararam ter enfrentado algum tipo de rebelião em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017.

52. O número, já bastante expressivo, torna-se ainda mais preocupante quando se considera que nove estados não participaram do levantamento e que as perguntas se limitaram a solicitar informações acerca de rebeliões recentes, uma vez que tinham como intuito elaborar diagnóstico atualizado do sistema prisional.

53. De acordo com as informações trazidas pelos tribunais de contas (peças 65-67), a ampla maioria dos casos de rebelião deu-se em unidades prisionais com déficit de vagas: dezoito unidades com superlotação carcerária de um total de 23 unidades prisionais que tiveram registro de rebelião (totalizando 78% dos casos).

54. Foram os casos, por exemplo, da Penitenciária Anísio Jobim (Manaus/AM, déficit de 507 vagas), da Unidade Prisional de Ressocialização-6 (MA, déficit de 201 vagas), da PEA (RN, déficit de 504 vagas), da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (RR, déficit de 683 vagas), de oito unidades do estado do Pará (que totalizam déficit de 1.918 vagas) e da Penitenciária Ênio Pinheiro (RO, déficit de 444 vagas).

55. Há, contudo, que se destacar exceções, como foram os casos das unidades ‘PECM’, ‘PES’ e ‘CPEAMN’ no estado do Rio Grande do Norte, nas quais havia saldo de vagas e, ainda assim, ocorreram rebeliões violentas.

56. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária (termo entendido, neste relatório, como população carcerária acima da capacidade das unidades prisionais) e a ocorrência de rebeliões, a informação indica, no mínimo, que o abarrotamento das unidades prisionais é um fator que comumente prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, funcionando, portanto, como agravante desses episódios.

57. Para dar percepção do tamanho do problema carcerário enfrentado nas UFs, os tribunais de contas requereram dados aos seus jurisdicionados relativos à quantidade de vagas existentes nos estabelecimentos penais e à quantidade de pessoas encarceradas nessas mesmas instalações, permitindo-se, assim, calcular o déficit prisional (aqui entendido como número total de vagas de ambos os sexos nas unidades prisionais subtraído do número de presos, de ambos os sexos, provisórios e condenados no regime fechado e semiaberto).

58. Essas informações foram dispostas no quadro abaixo, que apresenta destacadamente a quantidade de presos provisórios com o intuito de dar dimensão da alta representatividade desse tipo de prisão em relação à população carcerária total:

Tabela 1: Dados da população carcerária das Unidades da Federação auditadas

UF	População carcerária (condenados + provisórios)	Quantidade de presos provisórios	Déficit total
AC	5.766	1.920	3.101*
AM	7.845	4.531	4.510
BA	13.517	7.202	4.667
DF	14.972	3.301	8.418
MA	7.765	3.791	2.637
MG	67.266	31.983	29.323
MS	15.177	3.284	10.353
MT	11.172	5.651	4.831
PA	21.359	6.654	12.759
PB	11.556	6.369	6.395
PI	4.037	2.633	1.718*
PR	21.859	2.202	2.952
RN	7.410	2.871	3.119
RO	9.772	816	2.551
RR	2.244	1.170	1.046
RS	33.298	11.889	11.137**
SE	4.765	2.874	2.485
TO	3.339	1.445	1.281*
Total	263.119	100.586	113.283

Fonte: formulários às peças 65-67

\* UF não informou e utilizou-se número de vagas do Geopresídios-CNJ (disponível em [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php), consulta em setembro/2017)

\*\* o estado não forneceu a quantidade de vagas no sistema e apenas informou o déficit

59. Conforme pode ser observado no quadro acima, verificou-se déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais de todas as UFs respondentes.

60. Passando-se à análise das medidas adotadas pelos governos locais para conter ou prevenir rebeliões, informadas por dezesseis unidades fiscalizadas, constatou-se que as ações seguiram as seguintes linhas:

a) medidas relativas à segurança das unidades (instalação de trancas, câmeras, iluminação etc., adotadas em treze UFs);

- b) medidas de contingência voltadas para redução da lotação das unidades (mutirões para analisar progressão de regime ou transferência de presos, adotadas em nove UFs);
  - c) procedimentais (medidas administrativas em geral: separação de presos, contratação de funcionários, banhos de sol etc., adotadas em oito UFs);
  - d) ações repressivas (ações repressivas da polícia militar, de agentes penitenciários, da Força Nacional de Segurança Pública ou do Exército, adotadas em oito UFs); e
  - e) intensificação de ações de inteligência (adotada em seis UFs).
61. Quanto às ações de inteligência, ainda que todos os fiscalizados tenham afirmado possuir serviço ativo de inteligência penitenciária, a grande maioria deles (quinze de um total de dezoito, 83%) informou não dispor de condições suficientes para o funcionamento dos núcleos de inteligência. Além disso, apenas dez dos dezoito respondentes (56%) declararam ter instituído formalmente unidades de inteligência.
62. Segundo dados repassados pelos tribunais de contas, em poucas Unidades da Federação as medidas emergenciais informadas tiveram caráter transorganizacional, ficando, a maioria delas, restritas a ações do Poder Executivo local.
63. Apenas nos estados da Bahia, Pará, Roraima e Tocantins houve registro de ações integradas, incluindo o Poder Judiciário, a Defensoria Pública ou o Ministério Público.
64. Tendo em vista que comumente as rebeliões são atribuídas à rivalidade de facções criminosas, as respostas das UFs foram verificadas no sentido de averiguar registros de correlação entre esses grupos criminosos e as rebeliões ocorridas, tendo quatro delas registrado explicitamente a ação desses grupos.
65. Os estados e o DF ainda foram perguntados pelos TCs quanto à existência de plano de gerenciamento de riscos de rebeliões, verificando-se que apenas cinco responderam positivamente (DF, MG, PA, PI e RS).
66. Além disso, poucos informaram possuir normativos que abranjam as medidas adotadas, de cunho emergencial (em três UFs os normativos abrangem as medidas; em oito abrangem parcialmente; e em sete não abrangem).
67. Dessa forma, vislumbra-se possibilidade de ação do MJSP no sentido de fomentar a padronização de procedimentos e normas relativas ao sistema penitenciário, avaliando a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de serviço de inteligência.

### **2.3. Medidas adotadas pela União**

68. Com o intuito de conhecer as medidas emergenciais adotadas pelas autoridades federais, a SecexDefesa expediu, em 9/2/2017, o Ofício de Requisição 84/2017-TCU/SecexDefesa (peça 22), respondido pelo MSJP por meio do Ofício 71/2017/SE/MJ (peça 23).
69. No referido ofício, o Depen/MJSP informa que tem procurado interagir com todas as políticas públicas existentes, aproximando-se da sociedade e possibilitando que a população carcerária e egressos do sistema prisional sejam reconhecidos e inseridos em programas, projetos, ações e atividades de promoção da cidadania, tais como educação, esporte, saúde, cultura, trabalho e geração de renda.
70. O principal objetivo dessa interação seria desenvolver, junto aos governos e à sociedade civil, estratégias de assistência multidisciplinar e inclusão de pessoas que cumprem ou cumpriram pena de prisão ou medidas de segurança e internação, bem como de seus familiares, em políticas setoriais diversas, geridas e implementadas em âmbitos local, estadual e federal, além de auxiliar o Sistema de Justiça Criminal visando o fomento das alternativas penais como forma de diminuir o encarceramento em massa.
71. O órgão informou que, nos últimos anos, diversos programas têm sido implementados por meio de transferências voluntárias de recursos do Funpen às unidades federadas (convênios, acordos ou contratos de repasse), destacando a edição da MP 755/2016, que autorizou a transferência obrigatória de recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo, que, em seu primeiro repasse, contemplou 25 unidades federativas com R\$ 44.784.444,44, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e aparelhamento (R\$ 12.840.000,00).
72. Além dos repasses dos recursos do Funpen e de todas as demais ações de fomento de políticas penitenciárias (medidas ordinárias, não obstante a natureza emergencial da decisão pelo repasse fundo a fundo em razão de determinação judicial), o órgão registra a adoção de medidas emergenciais propriamente ditas (peça 23, p. 4-5), a saber:
- a) força-tarefa de intervenção penitenciária (FTIP): instituída pela Portaria MJSP 93/2017, tem como objetivo controlar distúrbios episódicos nos estabelecimentos penais do País em apoio aos governos estaduais. Composta por agentes penitenciários federais, estaduais e do Distrito Federal, na forma dos



acordos ou convênios de cooperação federativa da Força Nacional de Segurança Pública celebrados com os estados e com o Distrito Federal;

b) visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar: ação composta por especialistas e gestores do Depen com o objetivo inicial de realizar diagnóstico pormenorizado da situação carcerária visando à elaboração de plano de ação de apoio aos estados. A partir de uma agenda política, pactuaram-se visitas técnicas temáticas e setoriais. As atividades previstas no plano de ação são/foram elaboradas coletivamente a partir de diálogos e avaliações conjuntas entre técnicos do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, com participação da sociedade civil;

c) prosseguimento de ações ordinárias com maior abrangência, a saber:

c.1) intensificação de ações de inteligência penitenciária;

c.2) esforços na implementação das etapas iniciais do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen); e

c.3) maior volume de transferências de presos para o Sistema Penitenciário Federal.

73. Em relação à atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Força Nacional de Segurança Pública fora mobilizada para os estados de Roraima, Amazonas e Rio Grande do Norte.

74. Registra-se, ainda, que o Presidente da República autorizou o emprego das Forças Armadas no sistema penitenciário nacional pelo período de doze meses, por meio de Decreto de 17/1/2017. Desde então, o Exército tem realizado operações em unidades prisionais nos estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte.

75. Assim, observa-se que as ações da União se mostraram alinhadas às adotadas em âmbito local e atenderam às necessidades imediatas das UFs, tendo em vista que houve, entre outras medidas, disponibilização de pessoal e realização de visitas técnicas *in loco* com intuito de avaliar as deficiências locais.

76. É notável que as rebeliões, na forma e intensidade verificadas no início do ano, foram reprimidas e controladas, o que sinaliza eficácia do esforço empreendido pelo Poder Público naquele momento.

77. No médio e longo prazos, contudo, há grande necessidade de atuação mais efetiva dos Poderes dos estados/DF e federal, uma vez que os principais fatores que deram causa às rebeliões não foram atacados pelas intervenções supramencionadas.

78. Embora as ações repressivas empregadas em muitas UFs fossem de fato necessárias àquela época, é importante também induzir – e é função dos órgãos de controle – a ação continuada e convergente do Poder Público no sentido de corrigir os rumos do sistema penitenciário.

79. Isso, contudo, somente é possível mediante articulação harmoniosa entre os diversos atores que atuam no sistema carcerário (Depen, secretaria penitenciária estadual, Defensoria, Ministério Público, órgãos judiciários e outros correlatos), tanto nas esferas estaduais e do DF quanto na federal.

80. Em muitas UFs, todavia, constataram-se falhas de gestão por meio de relatos dos tribunais de contas que caracterizam desarticulação entre os atores governamentais, constituindo entraves às perspectivas de melhorias a médio e longo prazos:

a) concentração das ações emergenciais em um único Poder: a maioria dos auditados fez menção a medidas a cargo exclusivamente do Poder Executivo (ações repressivas, ações de inteligência, realocação de presos e medidas de segurança nas unidades prisionais); poucos instituíram comitê ou grupo de trabalho conjunto para diagnóstico da situação; apenas em uma UF houve relato de recomendações do Ministério Público no âmbito de sua função fiscalizatória;

b) dificuldades em realizar investimentos: grande parte das UFs relatou dificuldades em realizar melhorias nas unidades prisionais, mesmo que singelas (aquisição de *scanners*, armamentos, detector de metais etc.), o que denota haver obstáculos dentro da própria estrutura administrativa do estado ou DF, ou, ainda, na órbita federal, incertezas em relação à utilização de recursos do Funpen; e

c) ausência de compartilhamento de informações entre as agências: há imprecisão ou divergências nos dados trazidos pelo TCs, o que pode ser atribuído a uma ausência de padronização nacional dos dados carcerários; as Defensorias Públicas comumente alegam desconhecer informações acerca da gestão das unidades prisionais (relação de presos que necessitam de auxílio jurídico, por exemplo).

81. Por essas razões, a SecexDefesa decidiu, em conjunto com os TCs participantes desta fiscalização, aprofundar, na segunda etapa desta auditoria, em desenvolvimento nos autos do TC 026.096/2017-0, a análise dos seguintes problemas identificados:

a) dificuldades nas relações entre os atores governamentais, uma vez que a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, já que a capacidade orçamentária do Estado é limitada e o déficit não se resolverá com a criação de vagas, devendo-se também falar do modo de entrada, de permanência, de progressão de regime e de saída do indivíduo no sistema prisional, etapas que dependem da atuação conciliada de todos os atores governamentais envolvidos na temática;

b) graves deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realizar investimentos, fazendo com que os recursos federais se tornem o principal vetor de mudanças no sistema prisional a médio e longo prazos, sendo, portanto, essencial garantir a boa e regular aplicação do recurso; e

c) dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica, pois o tema foi objeto de esforço do Governo Federal desde 2011 e até o presente momento não se encontra amplamente em uso, por questões de gestão, de orçamento, de normatização e de relação entre os Poderes Judiciário e Executivo.

## **2.4. Funpen e transferências na modalidade fundo a fundo**

### **2.4.1. Aspectos gerais**

82. Haja vista o destaque conferido na disponibilização de recursos do Funpen como ferramenta de apoio aos estados e ao DF diante da histórica e persistente crise vivenciada pelo sistema penitenciário brasileiro, passa-se a analisar a sistemática de repasse das verbas do fundo, abrangendo as recentes inovações normativas pertinentes (MP 755/2016, revogada, e MP 781/2017, convertida na Lei 13.500/2017), com vistas a identificar riscos e oportunidades de melhoria.

83. De início, cabe destacar que o Depen é o órgão gestor do Funpen, nos termos estabelecidos na Lei Complementar 79, de 7/1/1994, regulamentada pelo Decreto 1.093, de 23/3/1994.

84. O Funpen visa a proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional (LC 79/1994, art. 1º). Possui as seguintes fontes de recursos (LC 79/1994, art. 2º):

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;

X - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

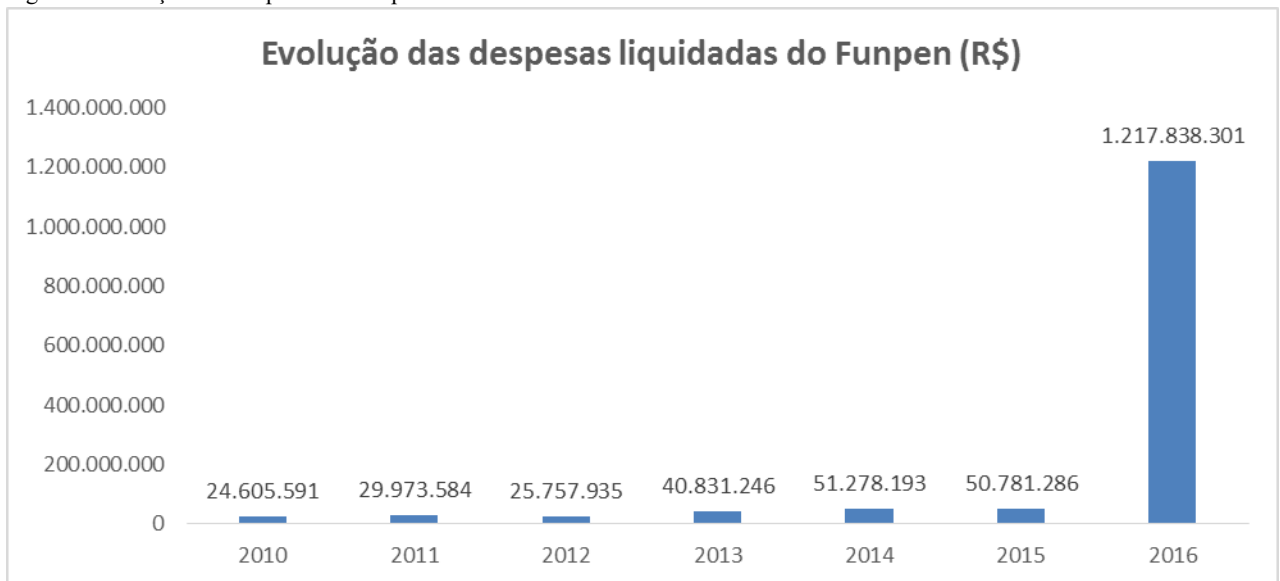
85. Os estados, DF e municípios acessam os recursos do Funpen por meio da celebração de convênios, contratos de repasse e ajustes congêneres, bem como, recentemente, por meio de transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo.

86. O Funpen constitui importante colaboração do Depen com as Unidades da Federação, como afirma o seguinte trecho, disponível no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as Unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais, sendo, portanto, compelidas a fazer uso dos recursos do Fundo quando o assunto é financiamento de vagas, equipamentos de segurança e assistência ao preso e ao egresso, principalmente. (Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-origem>)

87. No gráfico abaixo, consta a evolução das despesas do Funpen, destacando-se o vertiginoso aumento de despesas liquidadas em 2016, em razão do primeiro repasse aos estados e ao DF por meio de transferências fundo a fundo, realizado em atendimento à MP 755/2016.

Figura 2: Evolução das despesas do Funpen



Fonte: Portal do Orçamento Federal – Siop (disponível em: <https://siop.gov.br/>)

88. Conforme largamente noticiado na imprensa, em 2015, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão no âmbito da ADPF 347-DF, determinando que juízes e tribunais realizassem audiências de custódia e deferindo medida cautelar obrigando a União a liberar o saldo acumulado do Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (peça 45).

89. A referida decisão do STF motivou-se na crítica situação do sistema prisional brasileiro, classificado pela Suprema Corte como ‘estado de coisas inconstitucional’, por ferir direitos fundamentais, acarretando aumento da violência entre presos e contra a própria sociedade.

90. As razões para o Poder Executivo Federal ter adotado a transferência na modalidade fundo a fundo são encontradas na exposição de motivos EMI 00194/2016 MJC MP, de 6/12/2016, apresentada pelos então titulares dos hoje denominados Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 53).

91. No documento, os ministros mencionam a decisão do STF na ADPF 347-DF; tecem considerações relativas ao estado ‘alarmante’ do sistema prisional; apontam para o ‘déficit de mais de 249 mil vagas’ no sistema carcerário; assinalam as ‘péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país’; advogam a diminuição da ‘burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência’ existente para a utilização dos recursos do Funpen; e afirmam que a modalidade fundo a fundo constitui ‘meio célere de utilização de recursos destinados ao Sistema Penitenciário por parte dos Estados e do Distrito Federal’.

92. Quanto ao modo que os repasses se darão, o art. 3º-A da LC 79/1994, com a redação dada pela Lei 13.500/2017, que manteve a essência do texto da MP 781/2017 e adicionou o §1º transcrito abaixo, dispõe:

‘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:

I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento);

II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento);

III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e

IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento).

§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.

(...)

93. Com o intuito de viabilizar a liberação da primeira cota dos recursos, o Depen e os estados/DF firmaram termos de adesão, cujo Anexo I continha o ‘Plano para Aplicação de recursos do Funpen da modalidade Fundo a Fundo’, conforme documentos à peça 43.

94. Adicionalmente, o Depen encaminhou, por meio de ofício-circular, notas técnicas às secretarias de administração penitenciárias orientando-as quanto a regras e condicionantes relativas ao repasse fundo a fundo.

95. Vinte e cinco UFs aderiram, com exceção da Bahia e do Ceará, por não estarem habilitados a receberem o repasse, em razão de não possuírem, à época, fundo penitenciário estadual, conforme exige o art. 3º-A, §3º, da LC 79/1994 (durante a vigência da MP 781/2017, as condições constavam do art. 3º-A, §2º, da referida lei).

96. Posteriormente, ambos os entes criaram fundos penitenciários, por meio das Leis Estaduais 13.714/2017/Bahia e 16.200/2017/Ceará.

97. No tocante aos valores transferidos, o repasse do Funpen aos fundos estaduais e do DF realizado em 2016 correspondeu a R\$ 1,119 bilhão, distribuídos equitativamente (quotas de R\$ 44.784.444,44), conforme objetivos e valores expressos na tabela seguinte:

Tabela 2: Destinação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo

Objetivos	Valores	Nota de orientação	Fundamento legal
<p><u>Criação de vagas no sistema prisional:</u></p> <p>a) construção de novos estabelecimentos penais para cumprimento de pena em regime fechado;</p> <p>b) ampliação de estabelecimentos penais existentes; e</p> <p>c) conclusão de estabelecimentos penais em construção.</p>	R\$ 31.944.444,44	Nota Técnica: 1/2017/DIRP/DEPEN	art. 3º, inciso I, da LC 79/1994; e Portaria MJSP 72/2017, que alterou o art. 1º, §1º, inciso I, da Portaria MJSP 1.414/2016)
<p><u>Aparelhamento e modernização:</u></p> <p>a) contratação de serviços de solução de sistema de scanner corporal;</p> <p>b) contratação de serviços de solução de bloqueio de sinais de radiocomunicação em estabelecimentos prisionais;</p> <p>c) aquisição de Equipamentos de Inspeção por Raios-X;</p> <p>d) compra de equipamento detector de metais tipo banqueta para realização de inspeção de pessoas dentro de unidades prisionais;</p> <p>e) compra de equipamento detector de metais tipo manual portátil para realização de inspeção de pessoas dentro de unidades prisionais; e</p> <p>f) aquisição de detectores de metais – tipo portal.</p>	R\$ 12.840.000,00	Notas Técnicas: 2/2017/DIRP/DEPEN 3/2017/DIRP/DEPEN 4/2017/DIRP/DEPEN 5/2017/DIRP/DEPEN 6/2017/DIRP/DEPEN	art. 3º, incisos II a X, XIV, XVI e XVIII da Lei Complementar 79/1994.

Fonte: Notas Técnicas de 1 a 9, peça 40, p. 96-124, Portaria MJ 1.414/2016, peça 40, p. 51, e Portaria MJ 72/2017, peça 74.

OBS: A coluna ‘Fundamento legal’ refere-se aos dispositivos da LC 79/1994 vigentes à época dos repasses, ou seja, quando da vigência da MP 755/2016).

98. Na prática, quase todas as UFs assinaram termo de adesão similar (peça 43), elaborado a partir da minuta enviada pelo MJSP, no qual havia previsão das ações de ‘construção de estabelecimento prisional para regime fechado’ (inciso I) e ‘aparelhamento’ (inciso IV).



99. No que tange à ação de construção de estabelecimentos penais (com previsão no art. 3º, inciso I, da LC/1994), cabe repisar que no primeiro repasse obrigatório de recursos do Funpen o mesmo montante de R\$ 31.944.444,44 fora distribuído indistintamente a todos os beneficiários, a despeito do quantitativo de vagas a serem criadas.

100. A Portaria MJ 1.414/2016 estabelecia que o percentual destinado aos estados e ao Distrito Federal para aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal (até 50%) seria especificamente para a construção de novos estabelecimentos penais para o cumprimento de pena em regime fechado (art. 1º, §1º, inciso I).

101. Dessa forma, o custo das vagas a serem geradas poderia, em tese, variar em até 70%, conforme se observa da tabela seguinte:

Tabela 3: Propostas de criação de vagas com recursos oriundos do Funpen (modalidade fundo a fundo)

UF	Quantitativo de vagas a serem criadas, conforme informado nos respectivos termos de adesão	Custo unitário da vaga (R\$)
Acre	600	53.240,74
Alagoas	600	53.240,74
Amazonas	572	55.846,93
Amapá	1000	31.944,44
Distrito Federal	388	82.331,04
Espírito Santo	800	39.930,56
Goiás	388	82.331,04
Maranhão	306	104.393,61
Minas Gerais	338	94.510,19
Mato Grosso do Sul	1000	31.944,44
Mato Grosso	A definir	-
Pará	706	45.247,09
Paraíba	A definir	-
Pernambuco	676	47.255,10
Piauí	944	33.839,45
Paraná	A definir	-
Rio de Janeiro	A definir	-
Rio Grande do Norte	603	52.975,86
Rondônia	800	39.930,56
Roraima	393	81.283,57
Rio Grande do Sul	286	111.693,86
Santa Catarina	A definir	-
São Paulo	847	37.714,81
Tocantins	750	42.592,59

Fonte: termos de adesão das unidades federativas à peça 43

102. Há que se destacar, contudo, que o custo médio da vaga calculado na tabela acima foi dimensionado sob o pressuposto de que os quantitativos de vagas informados nos termos de adesão corresponderiam, de fato, à construção de novas unidades prisionais, a teor da referida portaria.

103. A partir de uma abordagem unicamente temporal, já se percebe que os repasses se deram sem qualquer planejamento, independentemente das discrepâncias dos custos das vagas, uma vez que a maioria dos termos de adesão é datado de 26, 27 ou 28/12/2016 (há quatro termos não datados – AC, AP, PB e PR), enquanto a MP 755/2016 começou a vigorar em 19/12/2016.

104. Posteriormente, a Portaria MJ 1.414/2016 foi alterada pela Portaria MJ 72/2017 unicamente para estabelecer que os recursos reservados para o aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal seriam preferencialmente utilizados na construção de novos estabelecimentos penais, abrindo-se a

possibilidade para ampliação de estabelecimentos penais já existentes e conclusão de estabelecimentos em construção.

105. Sabe-se que os custos variam a depender do tipo de obra a ser realizada (nova, ampliação ou conclusão). Por exemplo, é razoável supor que a vaga proveniente de ampliação de unidade seja menos onerosa, tendo em vista se tratar de custo à margem de um empreendimento já existente (e que contém diversas instalações comuns já construídas).

106. Com a sistemática atual de repasse, na qual não existem critérios seguros para aceitação do custo da vaga a ser gerada, há grande risco de aportes de recursos federais em obras excessivamente onerosas e/ou superfaturadas.

107. A ausência de limitação de custos ocasiona elevada insegurança aos gestores, podendo ensejar posterior instauração de tomadas de contas especiais.

108. Desse modo, faz-se necessário determinar ao MJSP que estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Funpen, levando em conta, para esse fim, todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade), localização do empreendimento, entre outros.

#### **2.4.2. Titularidade dos recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo**

109. Os recursos do Funpen são de natureza federal, por terem origem nas hipóteses do art. 2º da Lei Complementar 79/1994.

110. Convém destacar que, ao determinar a devolução dos recursos não utilizados pelas UFs ao Funpen, o art. 3º-A, §4º, da mesma lei ratifica a condição da União como titular dos recursos.

111. Nesse sentido, os recursos do Funpen, mesmo passando a integrar os fundos estaduais/municipais (fundo a fundo), submetem-se ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU, conforme os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

112. Por pertinente, cumpre ressaltar trecho do relatório que fundamentou o Acórdão 6.097/2017- TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

A atuação do TCU abrange todos, inclusive sem vínculo com o serviço público, que gerenciem recursos públicos oriundos da União, independentemente se são ordenadores de despesas ou dirigentes de órgãos, inclusive pessoas jurídicas de qualquer natureza, bem como de seus sócios em qualquer nível quantitativo da participação no capital social (Súmula/TCU 186). (Destaque acrescido)

113. O TCU, em julgados recentes, tem reafirmado sua competência de fiscalizar recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, a exemplo dos Acórdãos 1072/2017-TCU-Plenário, 1426/2015-TCU-Plenário, 7417/2016-TCU-1ª Câmara, dos quais vale trazer o subitem 9.3 do Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

‘Notificar o Ministério da Saúde de que, mesmo com a vigência da Lei Complementar 141/2012, mantém-se ratificado o entendimento firmado no item 1 da Decisão 506/1997-TCU-Plenário, no sentido de que os recursos repassados pelo SUS aos demais entes federativos, via Fundo Nacional de Saúde, constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do TCU todas as despesas de ações e serviços pagos à conta desses recursos, independentemente da forma de transferência.’

114. Portanto, tendo em vista, principalmente, incertezas manifestadas pelos tribunais de contas partícipes desta auditoria sobre este tópico, é necessário informar ao MJSP e aos demais atores interessados que os recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

115. Ademais, o MJSP, por meio do Depen, enquanto órgão gestor do Funpen, é competente para, entre outras obrigações legais, zelar pela regular aplicação dos recursos repassados às UFs por força dos arts. 3º-A e 3º-B da LC 79/1994.

116. Uma das competências do órgão é tomar as medidas cabíveis para garantir a restituição, por parte das UFs, dos recursos não utilizados devidamente atualizados (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994). Os aludidos valores devem ser cuidadosamente apurados pelo Depen mediante instrumentos de controle e fiscalização.

117. Vale registrar que a alocação de recursos do Funpen transferidos na modalidade obrigatória vincula-se a planos previamente aprovados pelo órgão gestor (art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994), pactuados por meio de termos de adesão e planos de aplicação (peça 43).

118. A aplicação dos recursos em desconformidade com os referidos instrumentos desconfigura a utilização prevista na lei e implica em ilegalidade na gestão de recursos federais, em afronta ao citado dispositivo legal.

119. Portanto, os recursos irregularmente aplicados devem ser considerados como não utilizados, exigindo-se sua devolução, nos termos do art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994.

120. Assim, considerando que o Depen deve tomar as medidas necessárias para apurar o correto valor a ser devolvido, devidamente atualizado, propõe-se que o órgão seja alertado quanto a essa questão.

#### **2.4.3. Riscos quanto à repartição dos recursos**

121. Quando da emissão do relatório preliminar da auditoria, elaborado ainda durante a vigência da MP 781/2017, verificou-se elevado risco de repasses a estados e municípios que não necessitassem verdadeiramente dos recursos, o que resultaria na ociosidade da verba pública (com retorno ao Funpen ao término do exercício), na má aplicação do recurso propriamente dita, com despesas inefetivas ou, até mesmo, na ocorrência de fraudes e desvios de recursos públicos.

122. Foi observado naquela ocasião que, embora a ausência de critérios adequados abrangesse tanto estados/DF quanto municípios, no caso destes últimos a situação era ainda mais crítica, uma vez que a redação da LC 79/1994 dada pela MP 781/2017 sequer vedava expressamente o repasse a municípios que não possuíssem unidades prisionais, exigindo-se apenas a criação de fundo específico. Tal falta, no entanto, foi corrigida com a lei de conversão em 26/10/2017, data posterior ao envio do relatório preliminar para comentários do gestor, 9/10/2017, que agora passou a dispor que 10% dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua base geográfica, distribuídos de forma igualitária (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994).

123. Na primeira descentralização de recursos na modalidade fundo a fundo, quando vigia a MP 755/2016, a LC 79/1994 e a Portaria MJ 1.414/2016 não estabeleceram critérios técnicos aptos a selecionar os entes com reais necessidades de captação financeira.

124. Observou-se que a pulverização dos recursos dificulta, se não impossibilita, a fiscalização da aplicação dos repasses, ainda que considerados somente os municípios com unidades prisionais (que totalizam 932 municípios, de acordo com informações do Depen – anexo não digitalizado do Ofício 740/2017/GAB DEPEN/DEPEB-MJ à peça 72).

125. Também foi observado no relatório preliminar que a então vigente MP 781/2017 ainda inovara ao dispor que: 'os repasses serão partilhados conforme as regras dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Fundos de Participação dos Municípios – FPM'.

126. Os fundos de participação dos estados e municípios observam regras essencialmente demográficas – e também de renda domiciliar per capita – para repartição de receitas aos entes da Federação, levando em conta dados divulgados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tendo seus índices calculados e fiscalizados por esta Corte.

127. Todavia, os fundos de participação dos estados e dos municípios são previstos na Constituição e entendidos como receitas próprias dos estados e municípios, o que respalda a alocação desses recursos de acordo com a população dos entes e com a renda média *per capita*, diferentemente dos recursos do Funpen, que são federais e possuem finalidade específica.

128. Sob essa ótica, a repartição de verbas do Funpen com base somente nas regras do FPE e FPM, conforme exposto no relatório preliminar, não atendia aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública da finalidade, do interesse público, da razoabilidade e da eficiência.

129. A título de exemplo, considere o estado de Mato Grosso do Sul, que, de acordo com os dados do IBGE de julho/2016, possuía população estimada de 2.682.386 e renda domiciliar *per capita* de R\$ 1.283,00 (Anexo II à Decisão Normativa TCU 159/2017), fazendo jus à quota de 1,532879% do fundo de participação dos estados para o exercício de 2018 (Anexo I à Decisão Normativa TCU 159/2017).

130. Apesar de o estado do MS possuir a sétima menor população do País, o estado abriga a quinta maior população carcerária entre os dezoito estados fiscalizados e renda domiciliar *per capita* superior à do estado da Bahia (o que reduz a participação do MS no FPE), ao passo que o estado da Bahia teve a quota do FPE fixada em 8,405904% (superior à do MS em 448%), mesmo possuindo população carcerária similar à do MS.

131. Outro exemplo esclarecedor é o estado do RS, que, apesar de elevada população, tem pequena participação no FPE, por conta de sua elevada renda *per capita*, ao tempo que possui um dos mais elevados déficit de vagas.

Tabela 4: Comparação dos índices FPE com a população carcerária das UFs auditadas

UF	População	População carcerária	Déficit de vagas	Quant. presos por 100 mil hab.	Índice FPE
----	-----------	----------------------	------------------	--------------------------------	------------

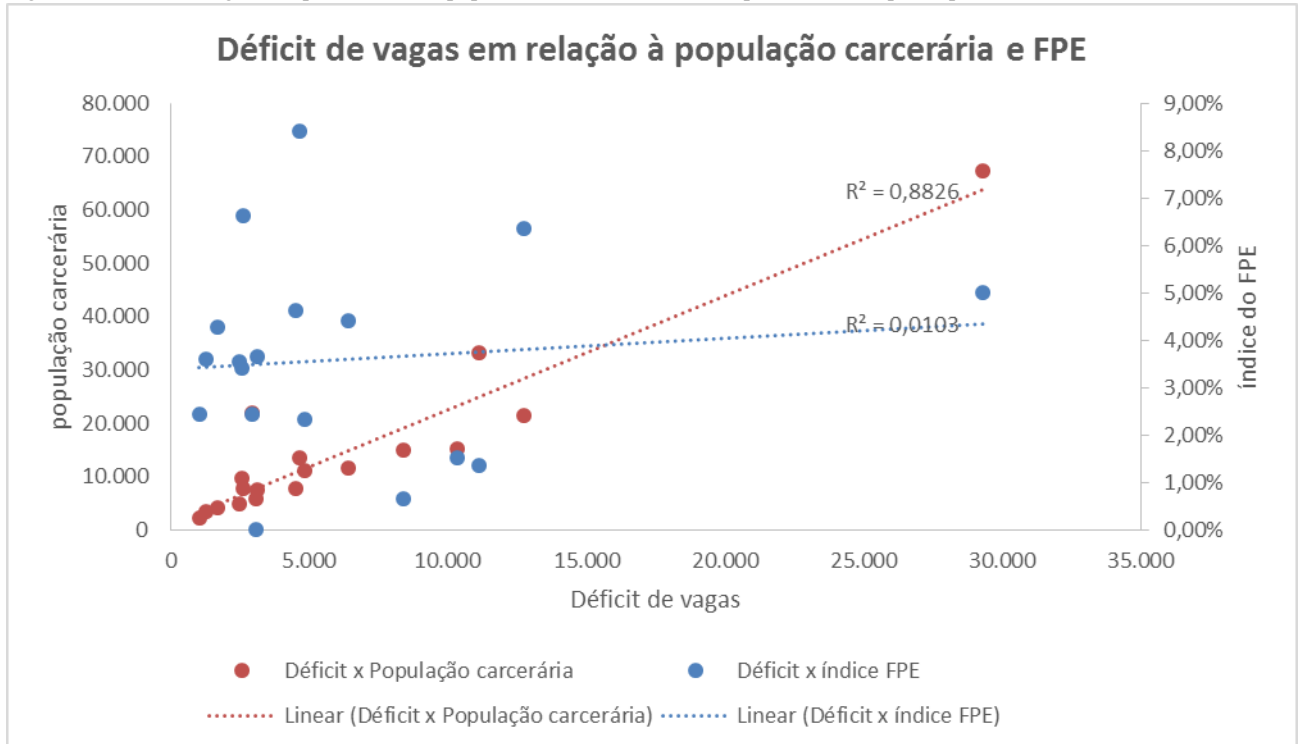
AC	816.687	5.766	3.101	706,02	3,96%
AM	4.001.667	7.845	4.510	196,04	4,62%
BA	15.276.566	13.517	4.667	88,48	8,41%
DF	2.977.216	14.972	8.418	502,89	0,65%
MA	6.954.036	7.765	2.637	111,66	6,62%
MG	20.997.560	67.266	29.323	320,35	5,01%
MS	2.682.386	15.177	10.353	565,80	1,53%
MT	3.305.531	11.172	4.831	337,98	2,32%
PA	8.272.724	21.359	12.759	258,19	6,37%
PB	3.999.415	11.556	6.395	288,94	4,42%
PI	3.212.180	4.037	1.718	125,68	4,29%
PR	11.242.720	21.859	2.952	194,43	2,45%
RN	3.474.998	7.410	3.119	213,24	3,66%
RO	1.787.279	9.772	2.551	546,75	3,42%
RR	514.229	2.244	1.046	436,38	2,44%
RS	11.286.500	33.298	11.137	295,03	1,37%
SE	2.265.779	4.765	2.485	210,30	3,55%
TO	1.532.902	3.339	1.281	217,82	3,60%

Fonte: formulários às peças 65-67 e Decisão Normativa TCU 159/2017

132. Dessa forma, observou-se no relatório preliminar que nenhum critério (FPE, população carcerária, déficit de vagas) satisfaria, individualmente, à adequada repartição dos recursos do Funpen, sendo necessário adotar solução conjunta que espelhasse todos os parâmetros relevantes.

133. Com os dados da tabela, traçou-se o gráfico seguinte, no qual se observa alta correlação entre a população carcerária e o déficit de vagas e baixa correlação entre os percentuais de participação no FPE e o déficit de vagas:

Figura 3: Déficit de vagas comparados com a população carcerária e com os percentuais de participação no FPE



Fonte: dados constantes da Tabela 4

134. Questionada sobre os critérios de repartição estabelecidos pela MP 781/2017, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em resposta ao Ofício de Requisição 8/2017-TCU/SecexDefesa (peça 58, p. 2), que



solicitava ao órgão informações a respeito de normas, em vigor ou em elaboração, que regulamentassem as transferências fundo a fundo, posicionou-se da forma seguinte:

Uma outra Medida Provisória, de nº 781/2017, sucedeu a MP 755/2016, e estabeleceu como regra de partilha de recursos do Funpen aquelas mesmas consagradas à repartição de recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), malgrado não se identifique relação causal entre ambas as repartições, sendo a primeira (do Funpen), específica, e a segunda (do FPE/FPM), generalizada. (destaque acrescido)

135. Portanto, a extensão isolada dos critérios de repartição do FPE/FPM ao Funpen não se justificava por não haver vinculação lógica entre os fundos ou semelhança entre suas naturezas, haja vista possuírem os dois primeiros destinação genérica e o Funpen, específica.

136. Do exposto, propôs-se no relatório preliminar recomendar ao Congresso Nacional que, por ocasião da conversão da Medida Provisória 781/2017 em lei, avaliasse a possibilidade de estabelecer critério de partilha diverso daquele vigente no texto do art. 3º-A, §6º, da Lei Complementar 79/1994 para os repasses obrigatórios (fundo a fundo) de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma que se considerasse as reais necessidades dos entes a partir de dados da população carcerária e do déficit de vagas, utilizando, como subsídio, as informações constantes do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), criado em atenção à Lei 12.714/2012 e gerido pelo MJSP.

137. No entanto, como a MP 781/2017 foi convertida em lei durante o período de manifestação do gestor sobre o relatório preliminar, houve perda do objeto da recomendação e, por isso, foi excluída. Por oportuno, deve-se registrar que a lei de conversão estabeleceu três critérios, cumulativos, de repasse para os fundos penitenciários estaduais e ainda vinculou a destinação aos fundos municipais à existência de estabelecimentos penais:

‘§7º Os repasses serão partilhados conforme as seguintes regras:

I - 90% (noventa por cento) dos recursos serão destinados aos fundos penitenciários dos Estados e do Distrito Federal, desta forma:

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

II - 10% (dez por cento) dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária.’

#### **2.4.4. Risco de baixa efetividade de políticas voltadas para criação de vagas prisionais**

138. Quanto à temática de políticas públicas voltadas para criação de vagas, vale registrar que os esforços do Governo Federal nessa área não são recentes, embora apresentem resultados inexpressivos.

139. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que teve como marco regulador a Portaria Depen 522, de 22/11/2011, é direcionado à concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, tendo como meta eliminar o déficit de vagas em estabelecimentos prisionais femininos e reduzir o número de presos em delegacias de polícia.

140. O referido programa nasceu vinculado ao Programa Temático 2070 – ‘Segurança Pública com Cidadania’ e ao Objetivo: 0831 – ‘Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado’ do Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2012-2015).

141. O Objetivo 0831 do PPA 2012-2015 possuía as seguintes metas:

- a) apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação; e
- b) criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

142. O Pnasp era operado por meio de transferências voluntárias de recursos do Funpen aos estados e ao DF na forma de contratos de repasse.

143. As transferências de recursos para as propostas contratadas eram realizadas com a emissão, pela Caixa Econômica Federal (CEF), da Autorização do Início da Obra (AIO). O Depen repassava os recursos às UFs, ficando estas responsáveis pela execução do contrato, o que compreendia desde o processo licitatório até a conclusão da obra.

144. A tabela abaixo retrata a evolução dos resultados do programa no período de junho/2014 a junho/2017:

Tabela 5: Obras contratadas e vagas criadas (2014-2017)

Etapa do empreendimento	jun/14		jun/15		jun/16		jun/17	
	Obras	Vagas	Obras	Vagas	Obras	Vagas	Obras	Vagas
Obras não iniciadas	46	26.302	35	18.543	11	5.358	4	1.778
Obras paralisadas	0	0	28	8.932	33	11.257	39	13.339
Obras (até 30% de execução)	48	17.426	29	14.830	32	19.313	12	5.350
Obras (30,01% a 60% de execução)	4	1.600	2	871	13	5.656	13	9.210
Obras (mais de 60,01% de execução)	1	300	5	1.990	6	2.447	16	9.982
Distratadas	7	854	0	0	1	504	0	0
Total	106	46.482	99	45.166	96	44.535	84	39.659
Vagas criadas (acumuladas)	0		0		400		1.490	

Fontes: a) <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>; e b) dados mês de junho 2014; Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada, peça 65, p. 19, do TC 020.748/2014-0

145. Conforme se observa da tabela, não houve entregas durante a duração do PPA 2012-2015 e, em 2016 e 2017, ultimaram-se apenas 400 e 1.090 vagas, respectivamente, totalizando 1.490 vagas, número expressivamente aquém do almejado (objetivo era criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Pnasp até 2015).

146. Cabe destacar que, apesar da ausência de real disponibilização de vaga até o fim da vigência do PPA 2012-2015, a meta foi tida como cumprida pelo Depen, que, para esse fim, considerou as vagas contratadas com o apoio da Caixa Econômica Federal (contratos de repasse), e não as efetivamente geradas (obras concluídas), conforme apontado em fiscalização deste Tribunal (Relatório do Acórdão 1672/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, TC 020.748/2014-0, peça 97, p. 12):

Todavia, em que pese a contratação de obras capazes de gerar 38.737 vagas com entrega prevista até dezembro de 2018, o PPA 2012-2015 tinha por objetivo que no âmbito do PNASP fossem geradas 42.500 novas vagas dentro desse período e não apenas se contratassem para entrega posterior, como informa o gestor.

147. Observa-se, portanto, que o MJSP se exime da responsabilidade pelos maus resultados do programa, considerando encerrada a sua participação, no que tange ao atingimento da meta, no momento da contratação.

148. Por oportuno, vale mencionar que no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015 referente ao Depen, peça 5, p. 36, TC 028.878/2016-7, o órgão de controle interno (CGU) identificou, por meio de pesquisa realizada junto à CEF, a estados e a construtores, os dez principais problemas encontrados na execução dos contratos de repasse, na seguinte ordem:

- a) alteração/inadequação do local de construção;
- b) falha no edital da licitação;
- c) inadequação/incompletude do projeto de engenharia;
- d) descontinuidade administrativa;
- e) mobilização social desfavorável à construção da unidade prisional;
- f) prazos longos para análise e instrução processual (CEF);
- g) contingenciamento de recursos (DePEN);
- h) licitação sem autorização da CEF, implicando dificuldades no ajuste da planilha da contratada;

- i) alteração do tipo da unidade prisional/método construtivo; e
- j) desistência da empresa vencedora da licitação.

149. No mesmo estudo, a CGU atribuiu responsabilidades pelos entraves na seguinte proporção: 56% aos estados, 22% à Caixa Econômica Federal e 22% ao Depen.

150. Diante das dificuldades enfrentadas pelos estados e DF para confeccionar projetos que atendessem às diretrizes definidas na Resolução CNPCP 9/2011 para elaboração de projetos, construção, reforma e ampliação de unidades penais, o Depen produziu projetos de referência de arquitetura e engenharia, tais como: a) projeto arquitetônico; b) projeto estrutural (exclui a fundação); c) cabeamento estruturado; d) sistema de prevenção e combate a incêndio; e) instalações de gás liquefeito de petróleo; f) sistema de detecção e alarme de incêndio; g) instalações hidráulicas; h) instalações sanitárias; i) instalações elétricas; j) sistema de intrusão e controle de acesso; e l) sistema de proteção e descarga atmosférica, além das especificações técnicas, do memorial descritivo e do orçamento.

151. Aos estados e ao DF coube: a) realização do estudo de sondagem geológica e geotécnica; b) levantamento planialtimétrico do terreno; c) projeto de terraplenagem; d) projeto de implantação; e) projeto de fundação; f) adequação dos projetos do Depen necessários devido às particularidades do terreno (instalações pluviais, instalações elétricas e disposição final de efluentes) e à legislação local (sistema de prevenção e combate a incêndio); e g) adequação e atualização do orçamento, com inclusão dos serviços de administração local, terraplenagem, fundação e disposição final dos efluentes da unidade prisional.

152. Tendo em vista a magnitude e relevância social do programa, cujos investimentos foram definidos como uma das prioridades do PPA 2012-2015, esta Corte de Contas, realizou fiscalização sobre a infraestrutura do sistema prisional, apresentando as seguintes constatações:

- a) baixa execução física e financeira do Pnasp;
- b) não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Pnasp e inadequação na forma de cálculo e aferição do alcance da meta adotada pelo Depen;
- c) não priorização da política pública de ampliação de vagas nos locais de maior déficit;
- d) sobrepreço nas obras das cadeias públicas localizadas em São Paulo;
- e) deterioração por intempéries ou por vandalismo de obra paralisada (Araçaioba-PE);
- f) deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
- g) deficiência ou desatualização de projeto básico;
- h) existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços; e
- i) deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas.

153. Analisando o novo modelo de transferências fundo a fundo, que começou a vigorar no início do ano, observam-se potenciais benefícios, mas também riscos que devem ser tratados ante o conhecimento acumulado com o Pnasp.

154. Diferentemente das outras transferências obrigatórias realizadas pelo Governo Federal (áreas da saúde, assistência social e educação), que são compostas, em grande medida, por despesas de custeio, o repasse do Funpen destina parcela significativa de recursos a investimentos em obras de estabelecimentos penais, de execução diferenciada e mais complexa.

155. As dificuldades em executar os citados recursos ainda se agravam diante do fato de que a utilização é restrita à duração do exercício, sob pena de devolução do saldo remanescente à União, conforme o art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994.

156. É necessário, então, maior preocupação com o planejamento do emprego dos recursos, em uma tentativa de desviar-se dos embaraços experimentados pelo Pnasp.

157. Para otimizar a utilização da verba pública, é fundamental traçar objetivos, regras e prazos específicos, de forma a propiciar maior clareza na tomada de decisão.

158. Conforme já exposto, a LC 79/1994, em seu formato atual, dispõe que a União repassará anualmente aos fundos estaduais, do DF e dos municípios, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumentos congêneres, percentuais da dotação orçamentária do Funpen.

159. Desconhece-se, no entanto, quando exatamente o valor será disponibilizado (se início, meio ou fim do ano) e quanto do saldo do Funpen será de fato distribuído até 2019 (norma estabelece percentuais máximos). Nos exercícios seguintes o percentual será de exatos 40%, porém, ainda assim, neste e nos demais exercícios, não há total transparência quanto aos valores a serem repassados.

160. A deficiência do planejamento constitui, certamente, uma das principais causas da ocorrência de obras com custos superiores aos estimados, prazos de execução inadequados e padrões de qualidade abaixo do esperado.

161. Em decorrência disso, têm-se paralisação de obras e/ou acréscimos acentuados de custos e prazos, muitos deles derivados de soluções técnicas equivocadas.

162. A título de exemplo, a Lei 11.494/2007, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelece o modo em que se dará a complementação da União aos fundos estaduais, do DF e municipais, bem como estabelece prazo para o Governo Federal publicar estimativa desses valores:

‘[Art. 6º, §1º] A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

(...)

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União; (grifos acrescentados)

163. Para assegurar o processo de planejamento, além da definição de prazos que favorecerão a organização interna das UFs, a União também deve dispor, com certa antecedência, do plano de aplicação por elas preparados, preservando-se de atuar em uma cadeia meramente formal, na qual documentos são recepcionados sem acurado ajuizamento crítico.

164. Desse modo, em razão dos pontos destacados, é necessário recomendar ao MJSP que informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, para que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo.

165. A introdução das transferências obrigatórias, aparentemente, possibilita aceleração do trâmite administrativo, ao excluir do processo a CEF como intermediária e ao sistematizar o repasse do lado do MJSP, uma vez que o órgão passa a encarar um único aporte de recursos (que ocorre de acordo com os critérios e prazos estabelecidos), e não mais a celebração de um contrato de repasse específico para cada objeto, proporcionando a redução de parcela dos problemas atribuídos ao Depen pelos órgãos de controle, conforme se depreende da descrição das etapas preparatórias do contrato de repasse apresentada abaixo:

Tabela 6: Descrição das etapas preparatórias do contrato de repasse no âmbito do Pnasp

Ordem	Descrição da etapa (na sequência em que ocorre)	Responsável
1	Definição da política, recursos, estratégias de construções.	Presidência da República, MJSP e Depen
2	Apresentação da proposta de construção/ampliação.	Estados, DF e municípios
3	Avaliação dos projetos arquitetônicos.	Depen
4	Avaliação dos projetos de engenharia, licenças e planilhas financeiras.	CEF. Em caso de aprovação: assinatura do contrato de repasse com a UF
5	Licitação, contratação, acompanhamento e fiscalização da obra.	UFs
6	Supervisão dos contratos e acompanhamento da obra.	CEF, Depen, Casa Civil/PR, MPF, tribunais de justiça, CGU, TCU

Fonte: sítio eletrônico do Depen

166. Todavia, cabe destacar que a exclusão da CEF do procedimento implica em redução

das instâncias de controle, o que deve ser compensado com a utilização de mecanismos modernos de acompanhamento orçamentário e financeiro, com aumento da transparência e com maior eficácia do MJSP na regulamentação e fiscalização desses repasses.



167. A propósito, no tocante ao controle, cumpre advertir que a MP 755/2016, revogada, introduziu o art. 3º-A, §2º, na LC 79/1994, passando a dispor que ato do Poder Executivo Federal estabelecerá critérios e parâmetros adicionais para os repasses do Funpen. A redação, contudo, não foi replicada na MP 781/2017, tampouco na lei de conversão.

168. Em vista disso, a SecexDefesa propôs originalmente, no relatório preliminar, recomendar ao Congresso Nacional que avaliasse a possibilidade de recuperar o referido dispositivo, uma vez que a aludida prerrogativa era essencial ao MJSP no exercício da função de órgão executivo da Política Penitenciária Nacional. A proposição, todavia, perdeu validade ante a edição da Lei 13.500/2017.

169. Ainda quanto aos riscos supramencionados, nas seções seguintes serão feitas propostas de encaminhamento que buscam mitigá-los, por meio do aprimoramento dos instrumentos de controle do MJSP, da transparência e da normatização do tema.

#### **2.4.5. Risco relacionado ao controle da boa e adequada aplicação dos recursos do Funpen**

170. Com a edição das MP 755/2016 e 781/2017, o MJSP editou as Portarias MJC 1.414/2016, 121/2017, 128/2017, assim como nove notas técnicas (peça 40, p. 96-124), por intermédio do Depen, estabelecendo regras e critérios para o repasse fundo a fundo.

171. Cabe destacar que, com a atual redação da LC 79/1994, dada pela Lei 13.500/2017, o MJSP tem três competências precípuas relativas ao controle e fiscalização desses recursos, dispostas no art. 3º-A, §3º, incisos III e V, e §4º, *verbis*:

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

[verificar atendimento de critérios e condições definidos]

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;

(...)

[aprovar relatório anual de gestão]

V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterà 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; e

[calcular valores a serem restituídos]

§ 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.’

172. O inciso III dá competência ao MJSP de exercer controle prévio da aplicação do recurso, na medida em que o Ministério pode definir critérios e condições para a apresentação de planos por parte das UFs.

173. O inciso V confere ao MJSP competência para aprovar o relatório anual de gestão confeccionado pelas UFs.

174. Já o §4º obriga a devolução dos recursos não utilizados aos cofres do Funpen. Conforme explicado no item 2.4.2 deste relatório, para fins de restituição de valores, o saldo dos recursos não utilizados constitui-se no somatório dos recursos efetivamente não aplicados com os recursos aplicados em dissonância com os planos de aplicação previamente acordados entre a União e os entes subnacionais. Assim, o Depen, como órgão gestor do Funpen, deve apurar o valor dos recursos utilizados e não utilizados, bem como tomar as medidas necessárias para garantir as devidas devoluções.

175. Todavia, embora os mencionados dispositivos sejam claros quanto à preservação da competência do MJSP de exercer a função de controle e fiscalização desses recursos, há poucos critérios legais que balizem o modo como se darão a apresentação de planos e a aprovação do relatório anual de gestão e como os recursos serão fiscalizados.

176. Daí a necessidade do MJSP, como gestor legal do Funpen, normatizar tais situações, de formar e estabelecer critérios e condições atrelados aos objetivos das políticas públicas penitenciárias e a diagnósticos.

177. Sobre a matéria, houve relatos de estados a respeito de dificuldades na aplicação dos recursos do Funpen decorrentes de indefinições e ausência de regras claras no âmbito das transferências fundo a fundo, como foi o caso da informação do TCE/SE (peça 67, p. 444):

Entretanto, as regras de utilização do recurso ainda não foram claramente definidas por parte do órgão concedente, ocorrendo diversas sobreposições de normas e regulamentos sobre a matéria, não havendo consenso sobre os parâmetros que serão adotados, especialmente no tocante a reforma, ampliação e construção de novas unidades prisionais

178. Em face da situação, esta unidade técnica expediu os Ofícios de Requisição 6/2017-TCU/SecexDefesa e 8/2017-TCU/SecexDefesa (peças 32 e 37), dirigidos, respectivamente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), solicitando informações de normativos vigentes ou em elaboração a respeito do controle, fiscalização, acompanhamento e prestação de contas de transferências fundo a fundo de forma ampla, no tocante à Administração Pública Federal, bem como a respeito do uso de sistemas informatizados para esses fins.

179. Em resposta (Ofício 59/2017/COFRM/DIRCO/STN/MF-DF, peça 58), a STN manifestou-se a respeito das recentes alterações da LC 79/1994 e destacou que não exerce controle direto sobre as transferências na modalidade fundo a fundo.

180. Além disso, o órgão comunicou desconhecer normativos gerais que regulamentem essa modalidade de transferência e, quanto aos sistemas informatizados para fiscalização dos recursos, opinou no sentido de incorporar esse processo no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

181. O MP, por seu turno, encaminhou, por meio do Ofício 41089/2017-MP (peça 35), as Notas Técnicas 8813/2017-MP, da Coordenação-Geral de Normas e Processos, tratando de sistemas informatizados, e 8998/2017-MP, da Coordenação-Geral de Relações Institucionais, versando sobre normativos.

182. A primeira nota técnica indica a possibilidade técnica de incorporação das transferências fundo a fundo no escopo do Siconv, citando, todavia, as dificuldades abaixo (peça 35, p. 3-6):

a) no que se refere à infraestrutura tecnológica, o Sistema Siconv deverá ser ajustado para que comporte as transferências ‘fundo a fundo’ do Funpen, inclusive quanto às especificidades previstas nos atos de criação e regulamentação;

b) relativamente ao arcabouço legal e/ou normativo, a legislação do Sistema Siconv e das transferências voluntárias de convênios e similares deverá ser ajustada às alterações que se busque realizar na operacionalização das transferências de ‘fundo a fundo’ do Funpen; e

c) quanto aos recursos técnicos e humanos, seria necessário redimensionar a equipe técnica deste DETRV/SEGES, compatibilizando, em dimensão e expertise, a equipe responsável pelas novas atividades, às rotinas e afazeres cotidianos da equipe que atualmente exerce a função de órgão central do Sistema, dotando-a de conhecimento específico relativo ao negócio transferências na modalidade fundo a fundo.

183. Além disso, o órgão alertou para necessidade de: manifestação favorável e estudo de viabilidade de cada órgão supervisor concedente de recursos na modalidade fundo a fundo (a exemplo do MJSP); anuência do STN, por ser órgão gestor do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); e reforço na equipe do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) que atende ao Siconv.

184. A STN, por iniciativa própria (pois não foi diretamente perguntada sobre este ponto), aprovou o uso do Siconv para fins de acompanhamento das transferências fundo a fundo, em linha com o alerta da área técnica do MP.

185. Ainda que não seja objetivo deste trabalho promover unificação do controle das transferências obrigatórias da União no Siconv, não se pode descuidar que, do ponto de vista da transparência e do controle dos recursos, o cenário seria desejável.

186. Por conseguinte, considerando-se que tanto a STN quanto o MP se manifestaram favoravelmente à possibilidade de utilização do Siconv para acompanhamento e monitoração das transferências obrigatórias do Funpen, e em face da atual situação da Administração Pública de carência de recursos humanos e do grande vulto de recursos fiscalizados pelo Depen, a adoção do Siconv como ferramenta de apoio no controle desses recursos seria oportuna, merecendo, dessa forma, pelo menos, ser estudada pelos órgãos competentes.

187. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Siconv para fins de execução, controle e fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

188. A importância de um sistema que contemple as transferências, além da vertente de controle, favorecerá a transparência.

189. Na atual conjuntura do MJSP, verifica-se baixa transparência dos repasses do Funpen, embora se saiba que o órgão tem feito esforços no sentido de aumentá-la.

190. Consultando o sítio eletrônico do Ministério, observam-se apenas informações consolidadas da execução orçamentária do Funpen, sendo ainda relativas ao PPA 2012-2015, datadas de 5/12/2014 (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-execucao>; consulta em 4/9/2017).

191. Embora o órgão tenha informado ter aberto processos administrativos públicos correspondentes aos repasses a cada unidade da Federação, acessá-los somente é possível mediante pesquisa específica no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério.

192. Por esse motivo, no intuito de propiciar mais uma instância de controle sobre esses recursos, propõe-se determinar ao MJSP que disponibilize em sua página, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse aos estados, Distrito Federal e municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, podendo, inclusive, ofertar *links* para acesso direto aos processos administrativos eletrônicos.

#### **2.4.6. Risco da insuficiência da estrutura administrativa do Depen**

193. Além das questões já postas, deve-se salientar que a própria estrutura do Depen pode, por si só, comprometer o desempenho de sua atuação como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional.

194. Nos processos de contas anuais do Depen, esta unidade técnica já havia constatado deficiências no órgão que permitiram acúmulo de prestações de contas de convênios com prazo para análise vencido, bem como elevado estoque de tomadas de contas especiais sem análise conclusiva, as quais foram alvos de deliberações do Tribunal (Acórdão 8.923/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

195. Dada a criticidade da situação, o referido acórdão do TCU ainda determinou que a unidade condicionasse a celebração de novos convênios à efetiva redução do estoque de processos (subitem 9.11.3).

196. As informações relativas ao passivo de prestações de contas estão dispostas na tabela abaixo, conforme dados extraídos do relatório de auditoria de gestão de 2015 da CGU:

Tabela 7: Quantitativo do passivo de prestações de contas 'a aprovar' do Depen por exercício

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prestações de contas analisadas no exercício	29	51	41	44	25	37
Prestações de contas com prazo para análise esgotado sem sua conclusão (passivo ao final do exercício)	126	126	117	109	100	79

Fonte: Relatório de Gestão do Depen de 2016 e Relatório de Auditoria de Gestão da CGU de 2015, TC 028.878/2016-7, peça 5, p. 36

197. Em diversas ocasiões, a unidade alegou não dispor de recursos humanos suficientes para a adequada consecução dessas tarefas (Relatórios de Gestão 2014, p. 114, e 2015, p. 83).

198. A situação do órgão, que já era crítica, ainda tenderá a apresentar piora com a edição da MP 755/2016 e posterior publicação da Lei 13.500/2017, que instituiu os repasses fundo a fundo, caso medidas não sejam tomadas a esse respeito.

199. Isso porque a nova sistemática de transferência fundo a fundo:

a) acrescenta nova modalidade de transferência mantendo os instrumentos até então utilizados para descentralização de recursos (convênios, contratos de repasse e congêneres); isto é, as transferências fundo a fundo e demais outros termos firmados irão coexistir, ocasionando inevitável aumento de trabalho no órgão;

b) eleva subitamente o volume de recursos transacionado pelo Depen, fruto de decisão judicial que ordenou o não contingenciamento dos valores (despesas liquidadas do Funpen passaram de R\$ 50,7 milhões em 2015 para R\$ 1,217 bilhão em 2016 – informações do Siop; consulta em 5/9/2017);

c) carece de regulamentação adequada, não apenas em virtude de ausência de norma geral sobre essa modalidade de repasse, mas também das constantes mudanças ocorridas entre a edição das MP 755/2016, MP781/2017 e Lei 13.500/2017, fato que tende a ocasionar maiores dificuldades na análise de contas anuais, podendo inclusive gerar tomadas de contas especiais, em decorrência de eventuais prejuízos, e/ou disputas judiciais, em razão da falta de segurança jurídica; e

d) dificulta – se não impossibilita – o controle prévio do recurso, o que, posteriormente, pode ocasionar instaurações de tomadas de contas especiais.

200. Haja vista a atual situação do órgão e os riscos vislumbrados, e ante a improbabilidade de novos concursos públicos por razões orçamentárias, propõe-se recomendar ao MJSP que, em face do aumento substancial de carga de trabalho no Depen, derivada da transferência fundo a fundo, avalie a possibilidade de redistribuir a força de trabalho das diversas subunidades do Ministério, bem como, considerando a totalidade de sua estrutura administrativa, promova e apresente ao TCU, no prazo de 120 dias, decisões, ferramentas e processos de trabalho capazes de aumentar a produtividade e/ou número de servidores, a exemplo de efetivo controle de assiduidade e pontualidade, maior vigilância sobre as ausências, mesmo as justificadas, estipulação de metas e avaliação de desempenho, retorno de servidores cedidos, entre outros.

## 2.5. Conclusão

201. No âmbito das Unidades de Federação fiscalizadas, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões ocorridas no início deste ano mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas, das quais vale mencionar as mais recorrentes: a) concentração das ações emergenciais nos Poderes Executivos; b) realização intempestiva de investimentos (que seriam de fácil execução em momento pretérito às rebeliões); c) ações de inteligência e de gerenciamento de risco inexistentes e/ou incipientes; e d) ausência de compartilhamento de informações entre as agências e de normativos que abranjam medidas emergenciais.

202. No âmbito federal, as principais ações elencadas (instituição de força-tarefa de intervenção penitenciária, visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar, intensificação de ações de inteligência, esforços para o funcionamento do Sisdepen, mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas, aumento de transferências de presos para o sistema penitenciário federal, etc.) mostraram-se alinhadas com as necessidades imediatas das UFs no momento de maior tensão.

203. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária e a ocorrência de rebeliões, o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, como também favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos.

204. Sob esse prisma, é patente o potencial das transferências obrigatórias de recursos do Funpen para promover mudanças dessa realidade a médio e longo prazos.

205. Contudo, é necessário garantir que tais recursos sejam repassados utilizando-se dos melhores instrumentos de planejamento e de controle, com estipulação de limites temporais para a prática de certos atos, implementação de ferramentas informatizadas, utilização racional da força de trabalho, ampliação da transparência, entre outros.

206. A MP 755/2016, que instituiu originalmente repasses obrigatórios do Funpen às unidades federativas, não adotou qualquer metodologia técnica de distribuição de recursos, autorizando repasses igualitários aos entes beneficiários. A medida provisória sucessora (MP 781/2017) inovou e passou a prever a utilização dos mesmos critérios conferidos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Com a publicação da Lei 13.500/2017, os critérios de repasse para os estados foram divididos, cumulativa e igualmente, em três: 30% - conforme regras do Fundo de Participação dos Estados; 30% - distribuição proporcional à população carcerária; e 30% distribuição igualitária. A lei de conversão também vinculou a destinação de recursos aos fundos municipais à existência de estabelecimento penal na localidade.

207. A MP 781/2017 e a Lei 13.500/2017 derrogaram a prerrogativa, antes expressamente concedida ao Poder Executivo Federal, de fixar critérios e parâmetros adicionais para os repasses do Funpen.

208. A referida competência, contudo, é essencial ao MJSP para o exercício da sua atribuição de planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional.

209. O primeiro repasse obrigatório, operado por quotas idênticas de recursos aos entes federados, possibilitou uma variação de até 70% entre os custos das vagas a serem criadas, sem que houvesse justificativa clara para as discrepâncias.

210. Portanto, mesmo diante da definição de critérios de repartição dos recursos do Funpen contidos na Lei 13.500/2017, é necessário que o Depen institua parâmetros de aceitabilidade do custo das vagas, quer sejam



os recursos direcionados para a criação de novas vagas, quer para ampliação de unidades existentes ou para conclusão de obras já iniciadas.

211. Em relação ao controle e à fiscalização dos recursos do Funpen, é relevante explicitar que tais valores são de titularidade da União e mantêm essa característica mesmo após transferidos para os fundos dos estados, do DF e dos municípios, que têm o compromisso de devolvê-los aos cofres do Fundo caso não utilizados.

212. A referida utilização é vinculada, pois deve atender às condições estabelecidas na LC 79/1994, que remetem a planos de aplicação aprovados pelo Depen. Por isso a caracterização do recurso utilizado também exige a verificação, pelo Depen, da regular aplicação dos recursos nos objetos previamente acordados.

213. Dessa forma, o saldo remanescente dos recursos não utilizados a serem devolvidos para a União, devidamente atualizados, constitui-se no somatório dos recursos não aplicados com os recursos aplicados irregularmente.

### **3. O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714/2012?**

#### **3.1. Introdução**

214. A Lei 12.714, de 14/9/2012, estabeleceu que os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena e definiu o prazo de 365 dias após a sua publicação, ocorrida em 17/9/2012, para que a lei passasse a vigorar.

215. A referida lei, além de precisar, no art. 2º, as informações e os dados mínimos que devem constar do sistema informatizado a ser instituído, especifica no art. 3º os agentes responsáveis pelo lançamento desses registros, quais sejam: autoridade policial, magistrado que proferir a decisão ou acórdão, diretor do estabelecimento prisional e, no caso de medida de segurança, o diretor da unidade de internação. Essas informações devem ser acompanhadas pelo magistrado, pelo representante do Ministério Público e pelo Defensor, bem como ser disponibilizadas à pessoa presa ou custodiada.

216. O sistema deverá permitir o cadastramento do Defensor, dos representantes dos conselhos penitenciários estaduais e do Distrito Federal e dos conselhos da comunidade para acesso aos dados e informações.

217. De acordo com o art. 4º do citado diploma legal, o sistema eletrônico de acompanhamento da execução penal deve dispor de ferramenta para: a) informar as datas estipuladas para conclusão do inquérito, oferecimento de denúncia, obtenção da progressão de regime, concessão do livramento condicional, realização do exame de cessação de periculosidade e enquadramento nas hipóteses de indulto ou de comutação de pena; b) calcular a remissão da pena; e c) identificar a existência de outros processos em que tenha sido determinada a prisão do réu ou acusado.

218. O art. 5º, por sua vez, atribui ao Poder Executivo Federal a competência para instituir sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal. É prevista, ainda, em seu parágrafo único, a possibilidade de a União apoiar os estados e DF no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional.

#### **3.2. Desenvolvimento do sistema nacional de acompanhamento da execução das penas**

219. O desenvolvimento e implantação do sistema nacional previsto no art. 5º da Lei 12.714/2012 ficou a cargo MJSP, por intermédio do Depen, e vem sendo custeado com recursos do Funpen.

220. Em 2013, o MJSP, por meio da Coordenação-Geral de Logística (CGL), unidade integrante da estrutura da Secretaria Executiva do MJSP, celebrou com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A (peça 48, p. 117-138) o primeiro contrato (Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11) para o desenvolvimento do referido sistema nacional, após o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) mapear todos os processos previstos em lei, segundo consta na Nota Técnica 19/2014-COINF-DIRPP-DEPEN, enviada a este Tribunal em resposta ao Ofício de Requisição 2/2017-TCU/SecexDefesa (peça 49, p. 42).

221. A contratação, realizada de forma direta, por dispensa de licitação, teve por objeto o desenvolvimento de diversos sistemas do ministério, entre eles o então denominado Sistema de Justiça Aplicada ao Depen (Sisdepen).

222. Contudo, o produto contratado, que previa a realização de serviços também para a CGL e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, não veio a ser homologado pelo Depen por apresentar inúmeros erros, que,

segundo a NT 19/2014-COINF-DIRPP-DEPEN, só aumentavam com o passar do tempo, inviabilizando no final até mesmo a acolhida da documentação da arquitetura do sistema (peça 49, p. 42-45).

223. Os valores pagos por esse serviço e aqueles referentes a entregas não aceitas de outras unidades estão sendo cobrados judicialmente pela União no curso do Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81, mencionado na Informação 6/2017/AINFE/DEPEN (peça 36, p. 4).

224. A avaliação da regularidade da contratação, dos motivos determinantes da inexecução contratual e dos demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 fogem do escopo desta fiscalização, merecendo, pois, proposição para que a SecexDefesa, oportunamente, examine detalhadamente a matéria e, caso encontre irregularidades, represente ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno desta Corte.

225. Em 2015, após o insucesso da contratação da empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A, o Serpro, que já executava o Contrato 45/2013 (peça 48, p. 149-153, e peça 49, p. 1-27) com a Senasp, assumiu, por meio de aditivos contratuais, o desenvolvimento do Sisdepen, que passou a ser denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional.

226. O Contrato 45/2013 destinava-se a implantar o Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp), instituído pela Lei 12.681/2012. No âmbito desse instrumento, os gastos com o Sisdepen totalizaram R\$ 2.313.282,37 (peça 49, p. 29).

227. Os valores referentes ao Sisdepen no contexto daquela avença, conforme informações trazidas pelo Depen (planilha de execução do Contrato 45/2013 à peça 80), destinaram-se ao custeio das seguintes atividades: serviços de consultoria para criação de identidade visual, desenvolvimento de documento de arquitetura, solução técnica e usabilidade, desenvolvimento do documento de visão e início do desenvolvimento do sistema em Java e do tutorial.

228. Vale salientar que o Sinesp tem por finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar a formulação, implantação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública, sistema prisional e execução penal e enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas, em virtude da necessidade de se ter uma gestão unificada das informações.

229. Pelo disposto no art. 6º da Lei 12.681/2012, constarão do Sinesp, entre outros, dados e informações relativos à execução penal, gestão do sistema prisional, condenações, penas, mandados de prisão e contramandados de prisão.

230. Conforme afirma o Depen, peça 72, p. 4, o Sinesp tem como escopo a integração com o sistema prisional (Sisdepen), conforme estabelecido no art. 1º, inciso II, e no art. 6º, inciso V, ambos da Lei 12.681/2012, facilitando o fluxo de dados, possibilitando trabalho coordenado e padronizado e interoperando com as informações arrecadadas pelo Sisdepen.

231. Assim, o Sisdepen, em algum momento, será integrado ao Sinesp, que hoje não disponibiliza qualquer informação sobre o sistema prisional e execução penal, como pode ser visto a partir de consulta ao portal do Sinesp (consulta em 6/9/2017).

232. Referido dispositivo legal, em seu art. 11, alterou o art. 3º da Lei Complementar 79/1994, acrescentando-lhe o §4º, que estabelece que os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no sistema não poderão receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional. Por consequência, partindo da premissa que o Sisdepen será parte do Sinesp, os entes federados também devem fornecer e alimentar a base de dados do primeiro, sob pena de sujeição à citada restrição legal.

233. O Contrato 45/2013, em razão de limitação orçamentária, não pôde suportar todo o desenvolvimento do Sisdepen. Os módulos do sistema estão atualmente sendo desenvolvidos mediante o Contrato 24/2016, Processo 08006.002868/2015-91 (peça 49, p. 32-38), celebrado em 31/12/2016 entre o Serpro e a Secretaria Executiva do MJSP, por meio da Coordenação-Geral de Infraestrutura e Governança de Tecnologia da Informação, cujo objeto é a contratação de serviços especializados em tecnologia da informação para o desenvolvimento, manutenção, treinamento e hospedagem de sistemas estratégicos do ministério.

234. Logo, o instrumento contratual prevê a realização de serviços também para outras unidades do MJSP, sendo a dotação orçamentária inicial disponibilizada pelo Depen de R\$ 32.276.347,89, equivalente a 70,46% do valor total contratado (R\$ 45.810.080,01).

235. Em síntese, os gastos realizados e a realizar para implantação do sistema nacional de que trata a Lei 12.714/2012 equivalem a:

Tabela 8: Contratos para implantação do sistema nacional

Implantação do sistema nacional		
Contrato	Valor (R\$)	Considerações
24/2013	461.713,77	Produto entregue não foi homologado pelo Ministério da Justiça. Em cobrança judicial.
45/2013	2.313.282,37	Iniciou o desenvolvimento do sistema atual.
24/2016	32.276.347,89 (valor empenhado)	Contrato em andamento. Valor executado até julho/2017: R\$ 11.574.104,05.

Fonte: peça 48, p. 117-138 (Contrato 24/2013), peça 48, p. 149-153, e peça 49, p. 1-27 (Contrato 45/2013) e peça 49, p. 32-38 (Contrato 24/2016)

236. Além de buscar atender o art. 5º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen terá, entre outras, funcionalidades destinadas à obtenção de dados estatísticos e de administração do sistema penitenciário. Está sendo construído em módulos e para a integração com os sistemas estaduais e os lançamentos de dados utiliza-se da plataforma *Web*, a saber:

Tabela 9: Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen

Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen	
Módulo 1	<u>Dados sobre os estabelecimentos prisionais</u> (tipo, sexo dos custodiados, capacidade gestão, serviços terceirizados utilizados, divisões internas, instalações de saúde e de educação, regime disciplinar diferenciado, equipamentos disponíveis, equipe da administração penitenciária, população prisional e movimentação etc.). O estado acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário.
Módulo 2	<u>Informações pessoais sobre os custodiados</u> (dados pessoais e criminais relativos ao seu ingresso no sistema, a exemplo de número do processo, tipo de recolhimento, tipo penal etc.). O estado acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário ou repassa os dados de sistemas próprios ao Sisdepen (interoperabilidade).
Módulo 3	<u>Informações processuais relativas ao processo criminal do preso</u> (permitirá a interoperabilidade com o Sistema Eletrônico de Execução Unificada - SEEU, cujo desenvolvimento está sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça).
Módulo 4	<u>Gestão prisional</u> (proporcionará a gestão da unidade com relação à população prisional, agendas de audiência, atividades internas e condições do estabelecimento).
Módulo 5	<u>Inteligência</u> (conterá informações coletadas de diversas fontes, inclusive das externas ao sistema prisional, e deverá ser acessado pelos profissionais de inteligência das unidades prisionais ou das secretarias de segurança estaduais).

Fonte: Ata de reunião entre a SecexDefesa e o Depen (peça 39)

237. Para que o sistema seja utilizado de forma ampla e efetiva, é necessário que as unidades usuárias e/ou responsáveis pelo lançamento de dados disponham de equipamentos apropriados e de conexão com a *internet*.

238. Sobre este último aspecto, estudo realizado pelo Depen nos meses de setembro a dezembro de 2016 indicou que o acesso à *internet* pelas unidades prisionais ainda é um problema a ser superado (peça 42, p. 397).

239. Alicerçado nesse estudo, é importante que o Depen, conjuntamente com as UFs que se defrontam com esse obstáculo, encontre solução para assegurar conexão com a *internet*.

240. Convém, assim, propor que o Tribunal determine ao MJSP que, conforme cada caso e grau de desprovimento, realize estudos conjuntos com os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à *internet* pelas unidades prisionais, de sorte que a alimentação do

Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012.

241. No que concerne ao funcionamento dos módulos do Sisdepen, segundo afirma o Depen, no final de maio, apenas o Módulo 1 estava em condições de receber todas as informações previstas. No entanto, apresentava problemas relacionados à qualidade e à alimentação de dados pelos estados, que naquela fase da implantação do sistema deveriam inserir informações relativas ao segundo semestre de 2016.

242. Em 24/5/2017, por exemplo, o estado de Mato Grosso, com 59 unidades prisionais, não havia lançado qualquer informação, obrigando o Depen a postergar a data de validação dos dados. Essas informações estão contidas no 'relatório de acompanhamento estatístico do preenchimento dos formulários' e no Memorando 707/2017/GAB DEPEN (peça 48, p. 116, e peça 41).

243. O Módulo 2, a despeito de o Depen considerá-lo disponível, não estava habilitado a interoperar com os sistemas estaduais. Os estados do Acre, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Mato Grosso têm previsão de interoperabilidade entre abril e maio/2018 - Memorando 707/2017/GAB DEPEN (peça 41, p. 1).

244. Os Módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos. Quanto ao Módulo 3, o MJSP e o CNJ celebraram, em 26/4/2016, Acordo de Cooperação Técnica s/n (peça 64, p. 6) visando estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), bem como promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei 12.714/2012.

245. O SEEU foi instituído pelo Judiciário pela Resolução 223/2016-CNJ e tem por objetivo processar informações e práticas de atos processuais relativos à execução penal (peça 79).

246. Segundo a Resolução, o processamento das execuções penais nos tribunais brasileiros dar-se-á, obrigatoriamente, em meio eletrônico e o CNJ concederá acesso ao SEEU a todos os tribunais, a fim de possibilitar que o processamento da execução penal seja padronizado e eficiente.

247. Constitui obrigação dos partícipes do acordo de cooperação em referência prover as respectivas bases de dados com informações dos custodiados e de processos necessários para o cumprimento da lei, promovendo a alimentação de seus sistemas e a interoperabilidade entre as bases de dados.

248. No entanto, até o momento essa parceria não se tornou efetiva, pois, segundo relato do Depen, o desenvolvimento do Módulo 3 está suspenso, aguardando a retomada de tratativas com o CNJ (peça 72 – Ofício 740/2017/GAB/DEPEN, de 12/9/2017).

249. De acordo com informação presente na página do CNJ (consulta em 21/9/2017), o SEEU encontra-se ainda em fase de homologação (peça 64, p. 1). No entanto, consoante levantamento trazido pelos TCs, o sistema já estaria implantado em alguns estados (MG, PI, PR e RR) e, em outros, em estágio de tratativas ou testes (BA, PA, RN e RO).

250. Recentemente (agosto/2017), informações veiculadas no sítio eletrônico do CNJ noticiaram a utilização, em fase de teste, do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0).

251. Segundo a matéria, o sistema estará em funcionamento integral até o final de 2017 e 'vai permitir ao Judiciário monitorar a população carcerária e as prisões ocorridas em todo o País'. O sistema também se propõe a expedir alerta sobre as datas de progressão de pena e concessão de benefícios.

252. Em razão de a equipe de auditoria não ter tido acesso ao CNJ, conforme pronunciamentos às peças 69 e 70, não foi possível conhecer a relação entre o SEEU e o BNMP, se complementares, substitutos ou autônomos, tampouco o grau de interação que existirá entre estes e o Sisdepen. Há também ausência de informação quanto ao real estágio de desenvolvimento do SEEU.

253. Entretanto, a fim de suprir, pelo menos em parte, essa lacuna, perguntou-se ao Depen se houve alguma tratativa com o Conselho Nacional de Justiça quando da modelagem, por este último, do BNMP e se o sistema será integrado ao Sisdepen em substituição ao SEEU, peça 73.

254. Em resposta (peça 72), o Depen afirmou que já vinha mantendo contato com o CNJ desde abril de 2016, quando foi firmado o acordo de cooperação, mas que não teve qualquer participação no lançamento do BNMP.

255. Consignou também que, atualmente, não tem ciência se o SEEU será descontinuado ou substituído pelo sistema supracitado. Entende o órgão que se trata de sistemas distintos e que ambos cumprem finalidades diferenciadas (peça 72, p.1).

256. Nesse estágio de desenvolvimento do novo sistema do Judiciário, a depender do que ele se propõe, a colaboração entre o MJSP, por meio do Depen, e o CNJ seria de importância ímpar para viabilizar a previsão legal de instituir sistema nacional de acompanhamento da execução penal.



257. Contudo, em face da limitação de auditoria, e ante a falta de apresentação de comentários ao relatório preliminar por parte do CNJ, não há elementos concretos (evidências) para discorrer sobre o sistema BNMP e, eventualmente, estabelecer bases para qualquer proposta de encaminhamento concernente a esse ponto.

258. Sob essa ótica, no que tange ao Módulo 3, limita-se a equipe a propor determinação para que o MJSP e o CNJ deem efetividade à parceria estabelecida por meio do Acordo de Cooperação firmado em 2016, com vistas a assegurar o pleno funcionamento do sistema preconizado pela Lei 12.714/2012. Os resultados alcançados, conforme será sugerido, deverão ser informados ao TCU em documento único, subscrito por ambos os partícipes, no prazo de 120 e 240 dias, a contar da data de ciência do acórdão resultante destes autos.

259. Quanto ao Sisdepen, considerados todos os seus módulos, propõe-se determinar ao MJSP que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação contendo ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do sistema nacional, incluindo, em especial, as providências destinadas a viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal tratados no art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012. Em complemento ao proposto, o órgão deverá enviar semestralmente ao TCU informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para o não alcance, detalhando, em cada remessa de informações, os fatores e/ou atores que estão dificultando o avanço do sistema.

260. Os óbices à produção de dados estatísticos de âmbito nacional não são desconhecidos e até hoje a solução do problema não foi efetivamente priorizada, apesar da sua importância para o estabelecimento de políticas públicas e para o apoio ao processo decisório.

261. A dimensão dessa importância pode ser notada, inclusive, a partir do dispositivo introduzido no art. 3º, §4º, da LC 79/1994, ao ordenar que os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no sistema não poderão receber recursos do Funpen.

262. Sobreleva explicar que, até bem recentemente, os dados estatísticos referentes ao sistema prisional eram obtidos por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), sistema gerenciado pelo Depen e descontinuado em 2014, o qual padecia de problemas concernentes à alimentação de dados pelos estados, inclusive quanto à qualidade.

263. Em vista do exposto, e para que o Sisdepen não enfrente os mesmos empecilhos verificados preteritamente no Infopen, obriga-se o Tribunal a determinar ao MJSP que, ressalvadas as hipóteses individualmente documentadas e expressamente justificadas e autorizadas por autoridade superior, limite o repasse de recursos do Funpen aos entes federados que alimentem ou forneçam seus dados ao Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 3º, §4º, da Lei Complementar 79/1994.

264. Relativamente às informações mínimas inseridas no art. 2º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen ainda postula ajustes, pois nem todos os elementos legalmente exigidos estão contemplados nos módulos concebidos pelo Depen, conforme detalhado na tabela seguinte (peça 39):

Tabela 10: Comparação entre as informações requeridas pela Lei 12.714/2012 e as previstas para serem disponibilizadas no Sisdepen.

Informação Requerida (art. 2º)	Responsabilidade pelo lançamento do dado ou da informação (art. 3º)	Módulo do Sisdepen no qual a informação será disponibilizada
Dados do custodiado (nome, filiação data de nascimento e sexo), data da prisão ou internação, comunicação da prisão à família e ao defensor, tipo penal e pena em abstrato	Autoridade policial	Módulo 2 – dados do custodiado, <u>à exceção</u> do dado relativo à comunicação à família e ao defensor, ainda não definido.
Tempo de condenação ou da medida; dias remidos e utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado	Magistrado que proferir a decisão acórdão	Módulo 3 – integração do sistema SEEU do CNJ, <u>à exceção</u> das informações relativas à utilização de equipamentos de monitoração, ainda não definido.

Dias de trabalho ou estudo, atestado de comportamento carcerário e faltas graves	Diretor do estabelecimento prisional	Módulo 4 – gestão penitenciária, à exceção da informação sobre faltas graves
Exame de cessação de periculosidade	Diretor da unidade de internação	Módulo 4 – gestão

### 3.3. Governança do Sisdepen

265. Em 2015, por meio da Portaria MJ 795, de 29/6/2015, o MJSP estabeleceu as diretrizes e a governança do Sisdepen (peça 64, p. 3).

266. São duas as instâncias de governança do Sisdepen: Conselho Superior, de natureza consultiva, e Câmara Executiva, de natureza operacional.

267. O Conselho Superior, presidido pelo Diretor-Geral do Depen, é composto de dezesseis membros oriundos dos órgãos/entidades abaixo:

a) unidades administrativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Executiva e a então Secretaria de Reforma do Judiciário, hoje extinta);

b) Secretaria de Direitos Humanos (que atualmente tem *status* de ministério);

c) Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ (DMF/CNJ);

d) Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);

e) Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege);

f) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB);

g) Conselho Nacional de Política Criminais e Penitenciária (CNPCCP);

h) Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal (CNFPSC); e

i) Comissão Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej).

268. Compete ao Conselho Superior acompanhar o desenvolvimento e a implantação do Sisdepen para fins de cumprimento da Lei 12.714/2012.

269. A Câmara Executiva, por sua vez, é constituída pelas seguintes unidades: Grupo Gestor, Grupo Técnico da Administração dos Serviços Penais e Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal.

270. Entre as competências dessa Câmara Executiva, citam-se as seguintes: a) gerenciar o projeto de desenvolvimento e de implantação do Sisdepen; b) propor as normas, os procedimentos e os prazos para o fornecimento dos dados para o Sisdepen; c) comunicar ao Ministro de Justiça a respeito do inadimplemento da obrigação de fornecimento das informações e dados relativos ao art. 1º da Lei 12.714/2012; d) e publicar relatórios.

271. Não há no documento indicação da composição e atribuições do Grupo Gestor. Relativamente aos demais grupos que integram a Câmara Executiva, há apenas especificação das respectivas composições.

272. O Grupo Técnico de Administração dos Serviços Penais é composto de nove membros representantes do Depen, Consej, Senasp, da Presidência da República, Secretaria Executiva do MJSP, do CNPCCP e da CNFPSC.

273. O Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal é constituído também de nove membros, estes oriundos do Depen, da Senasp e da presentemente extinta Secretaria de Reforma do Judiciário do MJSP, do DMF/CNJ, do CNMP, do Condege, da OAB, do CNPCCP e da CNFPSC.

274. A iniciativa de envolver os mais diversos agentes atuantes na área de execução penal no desenvolvimento do Sisdepen, no entanto, teve natureza apenas formal. O Conselho superior reuniu-se duas vezes e, quanto à Câmara Executiva, o Grupo Técnico de Administração dos Serviços Penais, uma vez. Não há informação de reuniões do Grupo Gestor e do Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal.

275. A falta de efetividade desses conselhos possivelmente tem como uma das causas as frequentes mudanças no comando do MJSP desde 2015 (quatro ministros diferentes em doze meses), com impacto sobre as interlocuções institucionais.

276. Todavia, o melhor diagnóstico provavelmente se atrela mais particularmente ao restrito grau de alcance do instrumento utilizado pelo MJSP ao instituir os preditos conselhos (portaria), visto que o órgão não detém ascendência sobre parcela significativa de seus membros.

277. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam terceiros, uma vez que são atos administrativos destinados a produzir efeitos internamente, apenas se dirigindo aos servidores administrativos, traçando-lhes diretrizes, esclarecimentos, orientações.

#### 3.4. Sistemas estaduais

278. De acordo com os dados apresentados por dezoito tribunais de contas participantes desta auditoria coordenada, em apenas três UFs (MG, RR e TO), os dados/informações requeridos pela Lei 12.714/2012 para alimentar o sistema de acompanhamento da execução penal estão integralmente disponíveis. As bases de dados informatizadas das diversas instâncias, quando existentes, não se comunicam, conforme sintetizado na peça 77.

279. Relativamente ao Distrito Federal, o TCDF informou que há um sistema de acompanhamento desenvolvido, mas que os dados são alimentados apenas pela administração penitenciária, não atendendo, pois, ante essa limitação, ao propósito da Lei 12.714/2012.

280. No estado do Rio Grande de Sul, apesar de ter sido noticiada a existência de sistema de acompanhamento, inclusive com interoperabilidade parcial de dados com a administração penitenciária estadual, o TCE/RS não avaliou a completude das informações, razão pela qual o estado não foi inserido no grupo dos detentores de todas as informações requeridas legalmente para o sistema de acompanhamento da execução penal.

281. Dos relatos encaminhados, cabe destacar a situação do estado do Tocantins (TO), que, no âmbito do Poder Judiciário estadual, instituiu sistema processual eletrônico com módulo de acompanhamento da execução penal.

282. O sistema é regulado pela Instrução Normativa (IN) 5 do Tribunal de Justiça do estado de Tocantins (TJTO), alterada pela IN 7/2013-TJTO, que prevê, em seu art. 54, a possibilidade de interligação com outros sistemas de âmbito nacional, a saber:

‘Art. 54. O TJTO poderá estabelecer convênios com os demais órgãos do Poder Judiciário Nacional e com outros órgãos públicos, para o envio e recebimento de processos judiciais e administrativos, bem como de documentos e troca de informações, possibilitando assim a integração ao e-Proc/TJTO.

O e-Proc, como informado pelo TCE daquele estado, já disponibiliza as informações estabelecidas no art. 3º da Lei 12.714/2012 de responsabilidade da autoridade policial e do magistrado. Os dados de responsabilidade do diretor da unidade prisional e de internação ainda não são lançados diretamente, mas, com a implantação do Sisdepen, a migração tornar-se-á viável (peça 67, p. 158).’

283. Merece também destaque o estado do Paraná, parceiro do CNJ no desenvolvimento do SEEU, que já possui interligação com os dados da administração penitenciária do estado. Entretanto, segundo avaliação do TCE, o sistema da autoridade policial não possui informações sobre a comunicação da prisão, o que comprometeria a conformidade entre as informações existentes e as requeridas na Lei 12.714/2012.

284. O estado de Roraima utiliza nas unidades prisionais o sistema Canaimé, que, embora possua completude de informações, não é de propriedade do Poder Executivo. Além disso, o estado possui grandes deficiências na rede lógica e internet, o que provavelmente dificultará a interligação de sistemas via web (peça 66, p. 202).

285. Consoante detalhado na peça 77, vários estados já utilizam o SEEU, mesmo o sistema não tendo ainda sido homologado pelo CNJ. Contudo, de acordo com informações trazidas pelo TCE do estado do Piauí, o SEEU não disponibilizaria todas as informações previstas no art. 2º da Lei 12.714/2012, a exemplo da data estipulada para conclusão do inquérito, da comunicação da prisão à família e ao Defensor e da utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado, entre outras, devendo ser complementado com os dados existentes nos sistemas de outras instâncias (peça 66, p. 147).

286. Vê-se, assim, que nenhuma das UFs fiscalizadas possui sistema para acompanhamento de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança exatamente nos moldes estatuídos pela Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores.

287. Diferentemente do sistema nacional, a Lei 12.714/2012 não estabeleceu expressamente a instância responsável por instituir e gerenciar o sistema de acompanhamento em âmbito estadual, o que pode ser uma das razões para o baixo índice de implementação verificado.

288. É certo que, pela interpretação da Lei 12.714/2012, cada poder ou órgão estadual pode ter sistema próprio de acompanhamento da execução da pena, contanto que disponham das informações exigidas pela lei e que permitam a interoperabilidade com os sistemas estaduais e com o sistema da União (Sisdepen):

Art. 5º, parágrafo único. A União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional de que trata o *caput*. (grifos acrescidos)

289. Vê-se, então, que para reverter o quadro, deve-se estabelecer, na esfera estadual e distrital, um agente responsável por prover os meios necessários para possibilitar a interoperabilidade entre os sistemas estaduais e entre estes e o sistema nacional ou, se for o caso, o acesso direto ao Sisdepen.

290. Em simetria com a União, que possui o Depen como órgão responsável pelo sistema nacional e pelo franqueamento da interoperabilidade das bases dos sistemas de diferentes órgãos e poderes, nos níveis estadual e distrital, conforme o caso, pode-se atribuir a um órgão do Poder Executivo a tarefa de integração dos sistemas do Poder Judiciário estadual, da autoridade policial estadual e dos diretores das penitenciárias, bem como entre estes e o Sisdepen.

291. Com esse interesse, conduzidas pelos auditores do TCU, as equipes dos tribunais de contas discutiram no encontro realizado no ISC propostas de encaminhamento comuns a serem submetidas aos respectivos colegiados.

292. Relativamente à inexistência de sistema de acompanhamento da execução de penas, os representantes dos Tribunais de Contas de RO, RS, MA, AC, SE MS, MG e RR consideraram adequado, naquele momento, o direcionamento do encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo estadual, nos seguintes termos:

Para o chefe do Poder Executivo:

I - apresentar, no prazo [a ser definido pelo TC], plano de ação (com providências, datas, responsáveis) para implementação de sistema informatizado, que possibilite:

a) à autoridade policial o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. I do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

b) ao magistrado o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. II do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

c) ao diretor do estabelecimento prisional o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. III do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

d) ao diretor da unidade de internação o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. IV do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

e) a interoperabilidade com o Sistema do Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN e com o Sistema de acompanhamento de execução da pena do CNJ (SEEU);

f) aos órgãos da execução penal serem informados, tempestiva e automaticamente, por aviso eletrônico, as informações constantes do inc. I do art. 4º da Lei Federal 12.714/2012;

II - apresentar plano de ação (com definição de metas e datas) para a implementação da interoperabilidade desses sistemas, caso já existam bases informatizadas disponíveis aos atores enumerados no art. 3º da Lei Federal 12.714/2012 que contenham os dados e informações enumerados no art. 2º da Lei Federal 12.714/2012;

III - fornecer todas as informações necessárias ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para fins de instituição do sistema nacional de que trata o art. 5º da Lei Federal 12.714/2012.

293. Os representantes dos Tribunais de Contas da BA, PR e TO aprovaram a proposta anterior, mas propuseram a criação de um comitê para viabilizar a implementação do plano de ação:

Instituir, sob a Coordenação da Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), Comitê com representantes das Secretarias de Segurança Pública (SSP) e de Administração Penitenciária, do Tribunal de Justiça (TJ) do estado, do Ministério Público estadual (MPE) e da Defensoria Pública estadual (DPE) para viabilizar a implementação de sistema estadual em atendimento à Lei Federal 12.714/2012.

294. Conclusivamente, convencionou-se que cada órgão de controle avaliaria a melhor forma de induzir a concepção do sistema determinado pela Lei 12.714/2012, bem como definiria o destinatário da deliberação.

295. Demais disso, preparou-se proposta a ser utilizada nos casos de opção pela utilização de sistemas nacionais:

[Defendida pelos TCs da BA, PR e TO]

Caso optem por utilizar os sistemas nacionais (Sisdepen e o SEEU), instituir, sob a Coordenação da SEAP, comitê com representantes da SSP, SEAP, TJ, MPE e DPE para viabilizar a implementação e interoperabilidade desses sistemas e fornecer plano de ação (com responsáveis, providências e prazo) para a implementação desses sistemas.



[Defendida pelos TCs da PB e RN]

Caso optem por utilizar os sistemas nacionais (Sisdepen e o SEEU), instituir, sob a Coordenação do Conselho Penitenciário, comitê para viabilizar a implementação e interoperabilidade desses sistemas e fornecer plano de ação (com responsáveis, ações e prazo) para a implementação desses sistemas.

296. Conforme é possível observar, as propostas, em sua essência, são similares, diferenciando-se apenas no ponto em que definem responsabilidades.

297. Em adição, os auditores dos tribunais de contas propuseram ao TCU que recomendasse a participação do Depen nos comitês estaduais criados para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal de que trata o 5º da Lei 12.714/2012. Em deferência ao pedido dos tribunais, a medida será proposta pela SecexDefesa ao Colegiado desta Casa.

### 3.5. Conclusão

298. As Unidades da Federação fiscalizadas não possuem sistemas para acompanhamento da execução das penas em plena conformidade com os dispositivos estatuídos na Lei 12.714/2012, a despeito de o prazo legal estabelecido para instituí-los encontrar-se vencido desde 2013.

299. Na esfera federal, apesar do volume expressivo de recursos já desembolsado no desenvolvimento do sistema nacional, conforme Tabela 8 o quadro não é distinto do verificado nas UFs.

300. O modelo do sistema federal desenhado pelo Depen não prevê todos os elementos prenunciados na Lei 12.714/2012 e, além da cooperação dos estados e DF, ainda depende de tratativas com o CNJ para incorporar informações judiciais inscritas no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), já existindo inclusive, para esse fim, acordo de cooperação firmado entre os dois órgãos.

301. Há, assim, necessidade de inicialização e/ou retomada das ações acordadas no passado entre Depen e CNJ na busca de solução conjunta capaz de permitir a operação da base nacional prescrita pela Lei 12.714/2012.

302. Além do propósito assinalado no art. 5º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen contemplará funcionalidades especialmente destinadas à obtenção de dados estatísticos e de administração do sistema penitenciário, preservando, assim, ferramentas que já operavam no sistema Infopen, descontinuado em 2014.

303. A interrupção verificada em 2014 sem a imediata implantação de sistema sucessor redundou em lacuna de informações. Segundo o Depen, esse lapso será suprido por dados obtidos em levantamento realizado por meio de consultoria contratada do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e dos primeiros lançamentos no Sisdepen, que compreenderão dados do segundo semestre de 2016 (peça 39, p. 2-3).

304. Diferentemente do sistema nacional, a Lei 12.714/2012 não estabeleceu a instância responsável por instituir e gerenciar o sistema correlato em nível estadual/distrital, podendo ser esta uma das razões do baixo índice de implementação de sistemas locais verificado.

305. Motivados por essa omissão, e em simetria com a União, que possui o Depen como órgão central responsável pelo sistema nacional e pela implementação da interoperabilidade das bases, os auditores estaduais e do DF indicaram, por meio de proposição a ser submetida aos correspondentes tribunais de contas, as autoridades locais que deverão apresentar plano de ação estabelecendo cronograma, providências e responsáveis pela implementação do sistema de acompanhamento local e pelo provimento de meios para o estabelecimento de interoperabilidade com o sistema nacional.

306. Sob o enfoque federal, também serão necessárias algumas proposições visando correções de rumo do Sisdepen, tais como: elaboração de plano de ação definindo prazos e responsáveis pelos diversos passos que serão dados até que se alcance a completude do sistema; efetividade da parceria estabelecida mediante acordo de cooperação entre o MJSP e o CNJ; condicionamento de repasses de recursos do Funpen à alimentação do Sinesp e, conseqüentemente, do Sisdepen, conforme já dispõe a legislação; e realização de estudos conjuntos entre União, estados, DF e municípios com objetivo solucionar deficiências de conexão com a *internet* em unidades prisionais.

## 4. A alocação de presos nos estabelecimentos prisionais observa o previsto na Lei de Execução Penal?

### 4.1. Introdução

307. A dignidade da pessoa humana, a finalidade da pena de não só proteger a sociedade, mas também de reduzir a reincidência de crimes com a ressocialização do preso, a segregação dos presos por sexo, idade e antecedentes criminais, entre outras, são alguns dos preceitos norteadores das disposições contidas na lei de execução penal brasileira (Lei 7.210/1984).

308. O presente capítulo avalia os procedimentos voltados para a alocação dos presos nos estabelecimentos penais, que, necessária e obrigatoriamente, passam pela gestão cadastral dos custodiados e pelos mecanismos prévios preceituados em lei para classificá-los, a saber: guia de recolhimento, Comissão Técnica de Avaliação e cadastramento em nível de unidade prisional.

309. A análise engloba também o problema da superlotação carcerária, porquanto o tratamento dessa questão constitui requisito indispensável para viabilizar a distribuição dos presos segundo os parâmetros legais.

310. Quanto aos critérios para alocação de presos nos estabelecimentos, a Lei de Execução Penal estabelece:

‘Art. 82. Os estabelecimentos penais destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso.

§ 1º A mulher e o maior de sessenta anos, separadamente, serão recolhidos a estabelecimento próprio e adequado à sua condição pessoal.

(...)

Art. 84. O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado.

§ 1º Os presos provisórios ficarão separados de acordo com os seguintes critérios:

I - acusados pela prática de crimes hediondos ou equiparados

II - acusados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

III - acusados pela prática de outros crimes ou contravenções diversos dos apontados nos incisos I e II.

§ 2º O preso que, ao tempo do fato, era funcionário da Administração da Justiça Criminal ficará em dependência separada.

§ 3º Os presos condenados ficarão separados de acordo com os seguintes critérios:

I - condenados pela prática de crimes hediondos ou equiparados;

II - reincidentes condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

III - primários condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

IV - demais condenados pela prática de outros crimes ou contravenções em situação diversa das previstas nos incisos I, II e III.

§ 4º O preso que tiver sua integridade física, moral ou psicológica ameaçada pela convivência com os demais presos ficará segregado em local próprio.

(...)

Art. 85. O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.

Art. 87. A penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.

Parágrafo único. A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do art. 52 desta Lei.

(...)

Art. 91. A Colônia Agrícola, Industrial ou Similar destina-se ao cumprimento da pena em regime semiaberto.

(...)

Art. 93. A Casa do Albergado destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana.

(...)

Art. 102. A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios’

#### **4.2. Guia de recolhimento e o papel fiscalizador do Ministério Público**

311. A guia de recolhimento deve acompanhar o custodiado no ingresso à unidade prisional, podendo ter natureza provisória (quando se tratar de réu preso por sentença condenatória recorrível) ou definitiva.

312. De acordo com o Código de Processo Penal, transitando em julgado a sentença que impuser pena privativa de liberdade, se o réu estiver preso, ou vier a ser preso, o juiz ordenará a expedição de carta guia para o cumprimento da pena (art. 674).

313. A carta de guia, extraída pelo escrivão e assinada pelo juiz, será remetida ao diretor do estabelecimento onde a sentença condenatória será cumprida, e conterà (art. 676): a) nome do réu e a alcunha por que for conhecido; b) qualificação civil (naturalidade, filiação, idade, estado e profissão), instrução e, se constar, número do registro geral do Instituto de Identificação e Estatística ou de repartição congênera; e c) teor integral da sentença condenatória e a data da terminação da pena.

314. A Resolução CNJ 113/2010, que, entre outras providências, dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, estabelece modelos de guia de recolhimento para cumprimento da pena de liberdade e de guia de internação para cumprimento de medida de segurança.

315. Referida Resolução traz também exigências a serem cumpridas, a saber: emissão do documento em duas vias, remetendo-se uma para a autoridade administrativa que custodia o executado e a outra ao juízo de execução penal competente; estando preso o executado, emissão da guia de recolhimento definitiva ou de internação pelo juízo competente no prazo máximo de cinco dias, a contar do trânsito em julgado da sentença ou acórdão, ou do cumprimento do mandado de prisão ou de internação; e indicação no documento do regime de execução da pena. Recebida a guia de recolhimento, o estabelecimento penal onde está preso o executado promoverá sua imediata transferência à unidade penal adequada, conforme o regime inicial fixado na sentença, salvo se estiver preso por outro motivo, assegurado o controle judicial posterior (art. 2º).

316. Consoante preceitua o art. 68, inciso I, da LEP, compete ao Ministério Público fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento.

317. Em relação a esse aspecto, solicitou-se aos tribunais de contas participantes da auditoria que avaliassem a regularidade do exercício dessa competência por parte do Ministério Público.

318. Quatro tribunais de contas (AC, MA, MS, RS) enviaram os questionários preparados na fase de planejamento para os respectivos *parquets* e estes não apresentaram qualquer manifestação ou relatório de visitas atinentes às guias de recolhimento.

319. Dois tribunais (PA e SE) colheram informação junto aos MPes, que afirmaram não registrar a análise dessa matéria nos relatos produzidos.

320. Nove tribunais (BA, MT, PB, PI, PR, RO, RR, TO e DF) analisaram diretamente as guias de recolhimento e informaram que os documentos não continham qualquer relato formalizado do Ministério Público.

321. O TCE/MT registrou que a ‘equipe de auditoria evidenciou que o Ministério Público Estadual acompanha a regularidade no preenchimento das guias de Recolhimento’.

322. O formulário referente ao estado do Amazonas, também respondido diretamente pelo Ministério Público, consigna que ‘não preenchemos guia de recolhimento e internamento’ (peça 65, p. 9). A resposta não é compreensível, pois não cabe ao Ministério Público preencher a guia, e sim fiscalizá-la.

323. O TCE de MG, por seu turno, anotou que, em 2016, a administração penitenciária estadual avaliou as guias emitidas, sem apontar, contudo, qualquer laboração do Ministério Público em relação ao documento em apreço (peça 65, p. 29).

324. O TCE do RN foi o único que informou haver registros formais do Ministério Público sobre o preenchimento das guias (peça 66, p. 188).

325. Logo, partindo-se da premissa que a negativa de informação constitui forte indício de não atuação, há apenas 11,1% (RN e MT) registros formais positivos (2/18) na amostra fiscalizada.

326. Há, portanto, indicativos de deficiências no exercício do papel fiscalizador das guias de recolhimento por parte do Ministério Público, em afronta a dispositivos da LEP.

327. Desse modo, cabe determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo sempre que identificada violação das normas de execução penal, inclusive quando constatar deficiências na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento por parte do Ministério Público.

#### **4.3. Comissão Técnica de Classificação**

328. A individualização da pena possibilita ao sentenciado melhores condições de recuperação e reinserção social.

329. A classificação dos condenados segundo seus antecedentes e personalidade, necessária para orientar a referida individualização da execução penal, é atribuição da Comissão Técnica de Classificação (CTC), a quem competirá elaborar o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou ao preso provisório, nos termos do art. 6º da LEP.

330. A LEP, além de estabelecer a composição da CTC (art. 7º), dispõe sobre a necessidade de submeter o condenado ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime fechado, a exame criminológico para obtenção de elementos necessários a uma adequada classificação e com vistas à individualização da execução (art. 8º).

331. É cediço que a obtenção de dados criminológicos é essencial para a correta aplicação da pena, adequando-a às características pessoais de cada preso.

332. A análise abrange aspectos de ordem psicológica e psiquiátrica do apenado, a exemplo do grau de agressividade, de periculosidade e de maturidade, no intuito de antever a potencialidade de novas práticas criminosas.

333. O exame criminológico pesquisa antecedentes pessoais, familiares, sociais, psíquicos e psicológicos do condenado, investigando e coletando dados habilitados a revelar sua personalidade. Sua importância pode ser dimensionada a partir do excerto seguinte:

‘(...) a falta de classificação prévia gera a promiscuidade, misturando condenados de personalidades diversas, o que contribui para o desenvolvimento da periculosidade, fomentando a reincidência, visto que criminosos eventuais serão reunidos com delinquentes profissionais (MESQUITA JÚNIOR, 2005, p. 89).’

334. Sobre o tema, verificou-se que, entre as dezoito UFs auditadas, apenas sete (MA, MG, MS, MT, PR, TO e DF), representativas de 39% do universo fiscalizado, possuem Comissão Técnica de Avaliação constituída. Não há, contudo, qualquer narrativa acerca da atuação efetiva dessas comissões.

335. Os estados de Roraima, Amazonas e Rio Grande do Sul assinalaram que a superlotação carcerária inviabiliza a realização de qualquer trabalho individualizador da pena, razão por que inexistiria a referida comissão.

336. Pode-se concluir, então, que o processo de classificação dos condenados e a elaboração de programa individualizador adequado para a pena privativa de liberdade não são práticas correntes no sistema prisional nacional.

337. Assim, na mesma linha da proposição anterior, sugere-se determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo quando detectar ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação.

#### 4.4. Cadastramento dos presos nos estabelecimentos penais

338. O cadastramento dos presos é procedimento necessário não só para garantir a dignidade do cidadão, que não pode ser privado de liberdade sem qualquer identificação, como também para proporcionar o efetivo acompanhamento da execução da pena, da gestão das unidades e da obtenção de dados estatísticos. Em suma, é preciso saber quem está sob a custódia do Estado.

339. No entanto, os dados trazidos pelos tribunais de contas participantes desta auditoria evidenciam fragilidade e falta de uniformidade dos procedimentos a cargo da administração penitenciária dos estados no que tange ao cadastramento dos presos.

340. Há relatos de Unidades da Federação fiscalizadas, a exemplo de Tocantins e Rondônia, dando conta de que, até a implantação do Módulo 2 do Sisdepen/MJSP, ocorrida neste ano (2017), efetuavam registros em planilhas Excel. Com a adoção de sistemática de registro tão frágil, é improvável que os dados oficiais sobre a população carcerária retratem a realidade adequadamente.

341. O Tribunal de Contas do estado da Bahia, ao relatar procedimentos de cadastramento dos presos pela administração penitenciária, informa que, apesar de os gestores terem afirmado elaborar prontuário quando da chegada do preso ao estabelecimento para embasar o futuro cadastramento eletrônico, inspeções realizadas nesses documentos evidenciaram que ‘em alguns casos essas informações eram incompletas e em outros sequer existiam referências sobre a qualificação civil do preso’ (peça 67, p. 320).

342. De outro lado, algumas UFs demonstraram preocupação com a consistência dos dados cadastrais. A ausência de comunicação sistematizada e fluída entre autoridade policial, tribunal de justiça e administração penitenciária local pode ser entendida como fator que propicia inconsistências desses registros.

343. No tocante à comunicação de dados, o TCE/RS informa que o sistema da administração penitenciária se interliga com o do Tribunal de Justiça do estado, mas apenas de forma parcial.

344. Já o TCE-PR traz registro sobre o cruzamento dos dados do sistema de cadastramento do preso com os do Instituto de Identificação do estado e do TJ/PR (peças 66, p. 349 e 67, p. 377). Por sua vez, o estado do

Maranhão afirma que faz pesquisas nos sistemas de Secretaria de Segurança Pública e nos sistemas da vara de execuções penais, do CNJ e da Justiça Federal.

345. No que tange ao estado de Minas Gerais, o sistema da administração penitenciária interliga-se com o da autoridade policial. Desde 2016 teriam sido realizados 187.604 atendimentos aos presos reclusos em todo o estado pelos analistas técnicos jurídicos com o objetivo de fiscalizar as guias de execução emitidas pelo Poder Judiciário, com o propósito de identificar as não cadastradas ou não emitidas. Os atendimentos objetivaram também buscar benefícios judiciais vencidos e não concedidos aos reclusos (peça 65, p. 17).

346. Ainda sobre o cadastramento, foi solicitado aos tribunais de contas que informassem se os registros analisados contemplavam os seguintes aspectos:

a) se o detento é condenado por sentença transitada em julgado, se é submetido à medida de segurança, se é preso provisório ou egresso;

b) o sexo e idade do detento; e

c) o regime de cumprimento da pena: fechado, semiaberto ou aberto.

347. Relativamente à alínea 'a', apenas os Tribunais de Contas dos estados de Mato Grosso, Sergipe e Rondônia informam que não há registros dos referidos dados nos controles existentes no âmbito da administração penitenciária local. As informações referentes aos itens 'b' e 'c' constariam dos registros cadastrais de todos os dezesseis estados que prestaram informações aos TCs sobre a questão.

#### **4.5. Superpopulação carcerária**

348. A população carcerária e o déficit de vagas das Unidades da Federação fiscalizadas (Tabela 1, base fevereiro/2017) totalizam 263.119 e 113.283, respectivamente. O déficit nacional, considerados o DF e todos os estados brasileiros, é de 248.851 vagas, conforme dados extraídos do sistema de inspeções nos estabelecimentos penais do CNJ (setembro/2017) no endereço eletrônico: [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php).

349. Os presos provisórios correspondem a 38% da população carcerária total nas UFs auditadas. Em números absolutos, a quantidade de presos provisórios aproxima-se do déficit de vagas, situação bem semelhante ao cenário nacional, considerando, mais uma vez, os dados do CNJ de setembro/2017.

350. Embora os estados tenham sido requeridos a fornecer informações carcerárias com maior nível de detalhamento (vagas por tipo de regime e por sexo), muitos comunicaram que não possuíam tais dados, apresentando-os de forma agregada.

351. O crescimento galopante da população carcerária nos últimos anos, sem acréscimo nas vagas disponíveis, tem como consequência não apenas o descumprimento da LEP e de pactos e convenções internacionais dos quais o País é signatário, mas também o desrespeito ao princípio constitucional de dignidade da pessoa, por conta das condições sub-humanas impostas aos custodiados.

352. Ademais, a superlotação das unidades prisionais propicia a atuação mais incisiva de facções criminosas, umas das principais razões apontadas para a ocorrência das rebeliões no início deste ano.

353. A superlotação do sistema carcerário, como já mencionado, submete o preso a condições sub-humanas. Assim, procurou-se saber as providências adotadas para resolver o déficit de vagas, sendo que apenas quatorze tribunais de contas trouxeram informações.

354. Em todas as respostas, a construção ou ampliação de unidades prisionais foi listada como solução da problemática. Essas ações estão alinhadas com a transferência ocorrida recentemente na modalidade fundo a fundo, pois o aporte de recursos federais para construção e ampliação de unidades para geração de vagas foi significativo.

355. Contudo, a transferência de recursos para construção e ampliação de unidades prisionais não é garantia de geração efetiva de vagas a curto e médio prazos, haja vista o ocorrido no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional do MJSP.

356. Assim, é preciso que o ente repassador promova acompanhamento efetivo da aplicação dos recursos, o que exige que o Depen se estruture em duas vertentes minimamente: recursos humanos e recursos tecnológicos, conforme já abordado em trechos anteriores deste relatório.

357. Além da ampliação do quantitativo de vagas físicas, alguns tribunais de contas estaduais (PA, MT, MG) reportaram a adoção de outras medidas tendentes a reduzir o déficit, a saber: realização de mutirões carcerários, implantação de audiência de custódia e ampliação de monitoração eletrônica.

358. Nessa mesma linha, o TCE/RR registra a reavaliação dos processos de toda a população carcerária do estado, numa ação de esforço concentrado do TJ/RR, regulado pela Portaria 154/2017, o que levou a redução de 10% do total da população carcerária (peça 66, p. 202).



359. Existem também, é sabido e importante destacar, diferentes formas de punição e reestruturação social de um criminoso que podem ser aplicadas como alternativas ao encarceramento, as chamadas penas alternativas, legalmente conhecidas como penas restritivas de direitos. São destinadas a infratores de baixo potencial ofensivo e envolvem qualquer tipo de punição que não a prisão como condenação por um crime, mas que são pouco aplicadas devido à cultura de encarceramento dominante no sistema de justiça brasileiro.

360. No âmbito federal, a União, por intermédio do Depen, tem procurado promover a redução do déficit de vagas mediante a expansão e fortalecimento da aplicação de penas alternativas à prisão, com disponibilização de linha específica de repasse de recursos. O CNJ também tem atuado nesse sentido, mas, em razão de limitações ao trabalho, o resultado das intervenções do Conselho não foi conhecido.

361. Entre as medidas alternativas, destaca-se o chamado monitoramento eletrônico, que será tema da segunda etapa da presente auditoria.

#### **4.6. Conclusão**

362. Todos os tribunais de contas apontaram déficit de vagas nas respectivas Unidades da Federação fiscalizadas.

363. Reportaram a construção ou ampliação das unidades prisionais existentes como ação comum em andamento para solucionar o problema da superlotação e, conseqüentemente, garantir a alocação/segregação de presos em harmonia com o que preconiza a LEP.

364. O cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária dos estados apresentou-se frágil e sujeito a inconsistências, espelhando um cenário cuja reversão impõe a comunhão de esforços entre órgãos federais, estaduais e o DF, vez que a aplicação da LEP demanda, em sua essência, o conhecimento estatal dos indivíduos inseridos no sistema e de suas respectivas particularidades.

365. Os indicativos de deficiências no exercício do papel fiscalizador do Ministério Público sobre a regularidade formal da emissão das guias de recolhimento e internamento é outro aspecto que precisará ser amoldado às diretivas determinadas pela LEP. A mesma exigência se estabelece em relação ao processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador adequado para a pena privativa de liberdade. Ambas as questões poderão ser resolvidas ou mitigadas a partir de ferramentas oferecidas pela própria Lei de Execução Penal, que confere prerrogativa ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de representar ao juiz de execução penal sempre que observado descumprimento da Lei da Execução Penal.

366. Por fim, sobreleva pontuar que o Depen produziu o documento intitulado ‘Modelo de gestão para a política prisional’, que apresenta diretrizes (procedimentos, fluxos e rotinas) a serem observadas no ingresso de pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, estabelecendo-se, inclusive, projeto integrado singular para cumprimento da pena. O modelo está em fase de teste no estado de Rondônia (peça 48, p. 5-11).

### **5. As Defensorias Públicas prestam serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com a Lei de Execução Penal?**

#### **5.1. Introdução**

367. A Defensoria Pública é uma das instituições que compõem as funções essenciais à Justiça, conforme definido pela Constituição Federal de 1988, juntamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Advocacia.

368. Segundo o art. 134 da Carta Magna, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

369. Em relação aos detentos, a atuação das Defensorias Públicas é definida pelo art. 16 da Lei 7.210/1984, nos seguintes termos: ‘as Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais’.

370. A referida lei ainda determina que haja local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público em todos os estabelecimentos penais (art. 16, §2º), bem como que sejam implementados núcleos especializados da Defensoria Pública para prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado (art. 16, §3º).

371. Por fim, o art. 81-A resolve que a Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva, enquanto o art. 81-B lista suas incumbências.

372. Dessa forma, cabe-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a promoção dos direitos humanos, dando voz aos necessitados não só de ordem econômica, mas também quando se revela algum tipo de vulnerabilidade. Deve, assim, ser compreendida como órgão incumbido da defesa dos vulneráveis ou, em outros termos, instrumento voltado à garantia do contraditório para pessoas e comunidades vulneráveis, como uma espécie de *custus vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis).

373. No que se refere à atuação das Defensorias Públicas, o escopo desta fase da auditoria limitou-se a obter informações preliminares, por meio de questionário aplicado pelos tribunais de contas, acerca do cumprimento dos art. 16, 81-A e 81-B da Lei 7.210/1984, que estabelecem o dever atribuído às Defensorias de prestar de serviços de assistência jurídica dentro e fora dos estabelecimentos penais e de velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, bem como um variado número de incumbências relacionadas ao processo de execução penal, competindo-lhes, inclusive, representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal.

374. Os quesitos dos questionários colheram informações sobre a prestação de assistência jurídica prestada pelo Estado, a saber: a) alocação de Defensores Públicos por estabelecimento penal; b) quantitativo de Defensores Públicos alocados na área de execução penal; c) quantitativo de pessoas necessitadas que têm direito à defesa realizada pela Defensoria Pública; d) quantitativo de processos autuados pela Defensoria Pública para fins de defesa judicial das pessoas necessitadas; e) existência de unidade específica para monitorar e acompanhar a execução penal; e f) avaliação da quantidade de presos que necessitam de assistência jurídica em relação aos efetivamente assistidos.

## 5.2. Análise dos formulários

375. Por intermédio dos tribunais de contas, o TCU recebeu respostas das Defensorias Públicas do Distrito Federal e dos estados do Amazonas, Acre, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

376. A contabilização da quantidade de Defensores Públicos que trabalham na área de execução penal deu-se mediante soma dos quantitativos de Defensores que realizam atendimentos em penitenciárias e em varas de execução penal, quando informados separadamente. Quanto à população carcerária, consideraram-se os dados trazidos pelos tribunais de contas nesta auditoria:

Tabela 11: Quantitativos de Defensores Públicos em relação à população carcerária nas UFs fiscalizadas

UF	Quantidade de Defensores Públicos atuantes na execução penal	População carcerária	Quantidade de defensores/500 presos
AC	3	5.766	0,26
AM	Não informado	7.845	-
BA	56	13.517	2,07
DF	16	14.969	0,53
MA	52	7.765	3,35
MG	132	67.266	0,98
MS	32	17.998	0,89
MT	Não informado	11.172	-
PA	Não informado	21.359	-
PB	95	11.556	4,11
PI	12	4.037	1,49
PR	28	19.657	0,71
RN	3	7.410	0,20
RO	2	9.772	0,10

RR	3	2.244	0,67
RS	Não informado	33.298	-
SE	29	4.765	3,04
TO	2	3.339	0,30

Fonte: formulários às peças 65-67 e Tabela 1

377. O exame da tabela traz indícios de insuficiência no quantitativo de Defensores Públicos em relação às populações carcerárias dos estados e do DF.

378. A Resolução CNPCP 1/2009, no seu art. 2º, estabelece a razão de três advogados a cada quinhentos detentos como número a ser perseguido no sistema prisional (peça 75).

379. Todavia, há que se ressaltar que em diversos casos a Defensoria Pública não apontou a quantidade exata de Defensores Públicos que desempenham atividades afetas à execução penal, pois haveria Defensores que recebem todo tipo de demanda, especialmente nas comarcas localizadas no interior do estado.

380. Além disso, há os advogados constituídos, os defensores dativos e os serviços de assistência jurídica prestados por advogados vinculados à gestão penitenciária privada.

381. Não obstante isso, a quantidade de Defensores calculada (Tabela 11) para cada grupo de quinhentos presos representa elevado grau de aproximação, uma vez que a maior parte dos réus, após serem presos, acaba precisando da assistência jurídica prestada pelo Estado.

382. Quanto à existência de unidade específica para monitorar e acompanhar a execução penal (núcleos especializados), seis Defensorias declararam não possuir ou não informaram (AC, AM, MG, MT, PA, RS e TO), apesar da expressa determinação legal exposta no art. 16, §3º, da Lei de Execução Penal:

‘Art. 16. As Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais.

(...)

§3º Fora dos estabelecimentos penais, serão implementados Núcleos Especializados da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado.’ (grifos acrescidos)

383. Em consulta aos sítios eletrônicos das Defensorias, com intuito de suprir lacunas de informações verificadas nos formulários apresentados pelos TCs, foi possível constatar que a Defensoria do estado do Acre designa Defensores Públicos como responsáveis pela execução penal ([http://www.defensoria.ac.gov.br/consulta\\_em\\_22/9/2017](http://www.defensoria.ac.gov.br/consulta_em_22/9/2017)) e a do Rio Grande do Sul faz menção à existência de núcleo especializado ([http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/conteudo/20010/prisional\\_consulta\\_em\\_22/9/2017](http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/conteudo/20010/prisional_consulta_em_22/9/2017)).

384. Deve-se ainda ressaltar a baixa qualidade das informações gerenciais trazidas pelas Defensorias. Apenas nove possuem definição do quantitativo de Defensores Públicos por estabelecimento penal, a saber: estados do Acre, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

385. Com relação ao quantitativo de pessoas necessitadas que têm direito à defesa, apenas seis Defensorias Públicas apresentaram os números, indicando que a maior parte delas não realiza controle dos indivíduos presos que carecem de apoio jurídico.

386. O controle da demanda de assistência jurídica é essencial para o cumprimento da missão institucional da Defensoria Pública, uma vez que o órgão necessita conhecê-la para alocar seus recursos humanos.

387. Além disso, a Defensoria Pública é a assistência primeira do réu privado de liberdade, já que, na ausência de advogado nomeado, informa-se o fato à Defensoria Pública (Código de Processo Penal, art. 289-A, §4º).

388. Do ponto de vista processual, há também poucos dados gerenciais nas Defensorias, uma vez que apenas sete foram capazes de informar a quantidade de processos por área (civil, criminal, execução criminal, infância e outras).

389. Pelas razões expostas, propõe-se determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que fiscalize periodicamente a regularidade da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública dentro e fora dos estabelecimentos penais e, caso verifique quaisquer irregularidades, tais como número insuficiente de Defensores, inexistência de local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público nos estabelecimentos penais ou de núcleos especializados fora deles, represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo.

### 5.3. Conclusão

390. As Defensorias Públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e alocação da força de trabalho dos Defensores Públicos com consequências perversas ao cumprimento dos arts. 16, 81-A e 81-B da Lei de Execução Penal.

391. A ausência de informações compromete a tomada de decisões da alta administração dessas instituições, prejudicando o atingimento de resultados e a qualidade do atendimento prestado aos presos e detentos.

392. Há também indicativos de Defensorias Públicas que não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando na execução penal, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para monitorar e acompanhar a execução penal.

**6. Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?**

### **6.1. Introdução**

393. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de dezembro de 2014, havia, àquela época, uma população prisional de 622 mil pessoas para 372 mil vagas existentes, totalizando um déficit de mais de 250 mil vagas em unidades penais em todo o País (taxa de ocupação de 167%).

394. O mesmo relatório apontou que a taxa de aprisionamento no Brasil saiu de 135,35 por 100 mil habitantes, em 2001, para 306,22, em 2014, o que representa um aumento de 126%. Dessa forma, além do déficit de vagas, a taxa de encarceramento cresceu e apresenta tendência de manter o crescimento.

395. A solução para redução do déficit passa, invariavelmente, pela abertura de novas vagas mediante construção, ampliação e reformas de estabelecimentos penais, bem como pela adoção de políticas de alternativas à prisão, como a monitoração eletrônica, que, em muitos casos, são mais adequadas à finalidade penal e, em última instância, podem contribuir para a não reincidência da prática de crimes.

396. É crucial para os gestores públicos conhecer não somente o custo de construção de estabelecimentos penais, mas também o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada.

397. O desenvolvimento de metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais – incluindo despesas que estão além do orçamento destinado a obras no sistema carcerário e que frequentemente são negligenciadas – pode ser uma poderosa ferramenta para subsidiar a tomada de decisões no âmbito dos Poderes Executivo (implementação de políticas públicas) e do Judiciário (sopeso pelo encarceramento e adoção de alternativas penais, quando possível e nos estritos limites legais).

398. No entanto, em tempos de orçamentos apertados, há risco de os gestores compararem o custo do preso em seu estado com o custo dos demais estados e, sem a devida análise das razões dessas diferenças, obter conclusões errôneas.

399. Em alguns casos, esse custo será reduzido devido ao encarceramento de pessoas em número superior ao limite que a unidade prisional tem capacidade de suportar, ferindo direitos fundamentais do preso e possibilitando a ocorrência de rebeliões.

400. Ainda que seja essencial identificar o montante total que a Unidade Federativa gasta em suas prisões, também é importante reconhecer que os gestores são responsáveis por garantir que suas prisões sejam seguras, protegidas e humanas – um empreendimento necessariamente caro.

401. O ímpeto de comparar o custo individual dos presos entre as diferentes Unidades da Federação sem esquadriñar seus componentes deve ser evitado, pois os baixos custos unitários podem estar refletindo resultados piores em termos de segurança e de disponibilização de assistências previstas na Lei de Execução Penal (material, saúde, jurídica, educacional, social, religiosa, etc.), direitos que, quando não respeitados, repercutem-se diretamente no comportamento dos presos e nos índices de reiteração criminosa.

402. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário de 2009, o custo de construção de um estabelecimento penal, em termos absolutos, é normalmente alto, porém corresponde a aproximadamente 10% do custo de manutenção do sistema (obra, funcionários, alimentação, saúde, transportes, água, energia elétrica, etc.) ao longo de trinta anos.

403. O custo mensal de um estabelecimento prisional é, segundo a CPI, um somatório de vários itens, entre os quais: salários dos servidores (agentes, guarda externa, administrativo, do serviço médico, do serviço social, etc.), despesas de custeio (energia elétrica, água, combustíveis, manutenção de equipamentos,

manutenção predial), alimentação, etc. Esse somatório dividido pelo número de presos corresponderia ao custo médio por interno.

404. Entretanto, não havia àquela ocasião uma metodologia única aplicada por todas as UFs na quantificação dos custos por preso, o que dificultava tanto a gestão do sistema prisional quanto a transparência dos gastos públicos.

405. O CNPCP possui, entre outras, a atribuição de promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País, conforme o art. 61, inciso III, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal).

406. Com o intuito de criar parâmetros visando à padronização das informações disponibilizadas pelas Unidades da Federação, o CNPCP aprovou, por meio da Resolução 6/2012, metodologia de cálculo do custo mensal do preso.

407. De acordo com o art. 5º dessa Resolução, o custo mensal do preso é definido pela resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês.

408. Para o cálculo do valor total das despesas, foram definidos no art. 3ª da Resolução os parâmetros (componentes do custo) a serem adotados, tais como: despesas com pessoal (salários, material de expediente, prestadores de serviços, etc.), alugueis, transportes, água, luz, telefone, manutenção predial e de equipamentos, alimentação e recursos para assistência à saúde do preso.

409. A aferição da população carcerária, para efeito de cálculo, considera o número total de encarcerados, sob custódia de estabelecimentos penais vinculados aos órgãos de administração penitenciária, que se encontra em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios, conforme art. 2º da aludida Resolução.

410. O art. 6º da Resolução ainda determina que as Unidades da Federação deverão encaminhar ao Depen planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional mensalmente até o dia dez de cada mês.

411. Por fim, o art. 7º atribui ao Depen o dever de elaborar tabela específica das despesas referidas de acordo com a natureza e de disponibilizá-la por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente.

412. No que se refere aos custos do sistema prisional, o escopo desta auditoria limitou-se a abordar o custo mensal do preso, assim como definido pela Resolução 6/2012, do CNPCP. Desta forma, não faz parte do escopo deste trabalho a análise de outros custos que, de alguma forma, relacionam-se ao sistema prisional, a exemplo dos custos referentes aos órgãos vinculados à execução penal (art. 61 da Lei 7.210/1984).

413. Nessa linha, envidaram-se esforços no sentido de identificar em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal, de forma a proporcionar a avaliação da gestão do sistema.

414. Para tanto, desenvolveram-se subquestões de auditoria que abordaram diferentes aspectos da metodologia de aferição custos:

a) existe sistemática formal de aferição do custo mensal do preso por unidade prisional e por regime?

b) a estrutura de custos utilizada pela secretaria permite aferição do custo por preso de acordo com a Resolução CNPCP 6/2012, incluindo o controle do preso na referida data-base?

c) há encaminhamento mensal ao Depen das planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional?

d) existe avaliação do serviço ofertado pela unidade prisional considerando o custo mensal do preso de cada unidade?

415. Os tribunais de contas enviaram ao TCU respostas apresentadas por dezessete Unidades Federativas, a saber: Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

416. O estado do Piauí não respondeu a questão referente ao custo mensal do preso (peça 66, p. 164-169).

## **6.2. Sistemática de aferição do custo mensal do preso por unidade prisional e por regime**

417. Segundo as informações trazidas pelos tribunais de contas, apenas quatro Unidades Federativas (AM, DF, PA e RS) declararam ter confeccionado planilhas de custos mensais, o que representa 24% da amostra fiscalizada, tendo o DF informado não as ter feito no período de setembro/2014 a dezembro/2015.



418. Três tribunais de contas estaduais (MA, MG e PR) informaram que os respectivos jurisdicionados dimensionaram o custo anual em 2015 e 2016.
419. Assim, verificou-se que dez das dezessete unidades respondentes (59%) não elaboraram qualquer tipo de planilha de custo de presos nos últimos três anos.
420. No que tange à existência de normativos locais que determinem a aferição do custo mensal do preso, constatou-se que nenhuma delas editou alguma norma sobre o assunto.
421. Cabe destacar, contudo, que o TCDF e o TCE-MS declararam que os respectivos jurisdicionados observam os procedimentos da Resolução CNPCP 6/2012.
422. Quanto à definição formal de responsabilidades pela aferição do custo, apenas o estado do Maranhão afirmou que existe atribuição formal de responsabilidade ao Subsecretário de Justiça e Administração Penitenciária.
423. Assim, quinze das dezessete UFs fiscalizadas (88%) declararam que não possuem definição formal de responsabilidade pela aferição do custo mensal do preso.
424. Ressalta-se que dos sete estados que declararam aferir os custos, apenas dois informaram validar o cálculo com outras instâncias (MG e PR). No caso do estado de MG, a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Fazenda monitoram as despesas da Secretaria de Administração Penitenciária. Já em relação ao estado do Paraná, a Controladoria do estado valida o custo anual do preso.

### **6.3. Adequação da estrutura de custos de presos utilizada pelos estados à Resolução CNPCP 6/2012**

425. Apenas os tribunais de contas do DF e dos estados do MS e de MG declararam que as respectivas unidades federativas utilizam procedimentos de aferição do custo de presos compatíveis com a Resolução CNPCP 6/2012.
426. Cabe registrar que o TCE-PA informou que a planilha de custo enviada pelo estado do Pará não permite avaliar sua aderência à Resolução CNPCP 6/2012, pois registra as informações por grupo de despesas e não discrimina as despesas por indicadores, em desacordo com o que preconiza o art. 3º da Resolução.
427. Com relação ao estágio da execução da despesa utilizado no cálculo dos custos, os tribunais de contas verificaram que apenas sete Unidades Federativas (DF, AC, AM, MA, MG, MS e PA) consideram a despesa liquidada, enquanto o estado do Paraná considera a despesa empenhada e o estado do Rio Grande do Sul tanto a despesa empenhada quanto a liquidada.
428. Os demais estados (BA, MT, PB, RN, RO, RR, SE e TO) não se manifestaram a respeito deste questionamento.

### **6.4. Remessa mensal ao Depen das planilhas referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento penal**

429. Segundo as informações obtidas pelos tribunais de contas, nenhuma Unidade Federativa encaminhou o custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.
430. Em relação ao Depen, questionou-se o órgão, por meio do Ofício de Requisição 3/2017-TCU/SecexDefesa (peça 28, p. 1), a respeito da elaboração e disponibilização aos estados e ao DF da tabela de que trata o art. 7º da Resolução CNPCP 6/2012.
431. O Depen comunicou não ter elaborado a referida tabela, 'pois os estados nunca forneceram os dados determinados pela portaria [acredita-se que o órgão se referia à Resolução CNPCP 6/2012] em tela desde a sua criação'.
432. Assim, verifica-se que o órgão não atendeu o disposto no art. 7ª da Resolução CNPCP 6/2012, referente à elaboração e à disponibilização de tabela específica de despesas.
433. Desse modo, propõe-se determinar ao MJSP que institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas contendo dos dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, bem como elabore tabela específica dessas despesas, disponibilizando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente.

### **6.5. Avaliação do serviço ofertado pela unidade prisional considerando o custo mensal do preso**

434. Segundo as informações obtidas pelos tribunais de contas estaduais, nenhuma unidade federativa contrasta o custo do preso com a qualidade dos serviços prestados no ambiente prisional.

### **6.6. Conclusão**

435. O principal efeito gerado pelo desconhecimento dos custos do sistema prisional é a baixa eficiência tanto da administração dos estabelecimentos prisionais quanto das políticas públicas relacionadas ao tema.

436. A ausência de informação precisa e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais e federal.
437. Informações de baixa qualidade afetam a definição de estratégias dos órgãos e o atingimento de resultados. A supressão de despesas relacionadas ao preso ou a sua diluição em outras rubricas, por exemplo, pode levar à subestimação dos custos do preso quando comparados com aqueles absorvidos no contexto da gestão terceirizada ou da cogestão.
438. Por outro lado, a ausência de metodologia, ou mesmo a multiplicidade de parâmetros, pode induzir a um processo de busca de equalização de custos entre diferentes unidades prisionais com reflexos danosos sobre a segurança e sobre os direitos humanos básicos dos detentos.
439. A partir das análises empreendidas nestes autos, é possível afirmar que os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal.
440. De fato, 59% das UFs declararam aos respectivos tribunais de contas que não realizaram o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos. Além disso, 88% delas declararam não possuir definição formal de responsabilidade para aferi-lo.
441. Apesar dos esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir.
442. Por fim, nenhuma unidade federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.
443. A situação apresentada demonstra o grau de desconhecimento dos gestores dos sistemas prisionais tanto no âmbito estadual/distrital quanto no federal a respeito dos custos mensais do preso.
444. Em face das deficiências narradas, elaborou-se, em conjunto com os tribunais de contas participantes desta auditoria coordenada, encaminhamento comum às respectivas Unidades Federadas no sentido de que instituassem sistemática para apuração do custo mensal dos presos nos termos da Resolução 6/2012 do CNPCP, bem como que enviem mensalmente planilha de custo ao Depen.
445. Na esfera federal, verificou-se que o Depen não elabora tabelas específicas de despesas dos estados e DF, tampouco exige das Unidades Federativas a remessa mensal das planilhas, fazendo-se necessário que o órgão institua controle periódico das remessas das planilhas e disponibilize as tabelas em meio eletrônico, nos termos da Resolução CNPCP 6/2012.

#### **7. Análise dos comentários do Gestor (instrução à peça 97)**

446. O relatório preliminar de auditoria foi enviado (peça 84) à Secretaria Executiva (SE) e ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que, se desejassem, apresentassem, no prazo de quinze dias, comentários sobre o seu teor.
447. Em resposta, o MJSP encaminhou o Ofício 628/2017/SE-MJ (peça 93), que trouxe, entre seus anexos, as informações nº 314/2017/2017/COSISDEPEN/GABDEPEN/DEPEN e nº 129/2017/COGAB/DIRPP/DEPEN. O Conselho Nacional de Justiça, até o presente momento, não apresentou comentários.
448. Os comentários do gestor do MJSP trataram das propostas de encaminhamento a.2.1, a.2.3, a.2.4, a.2.6, a.2.7, b.2.1, b.2.2, b.2.5 e b.3 do relatório preliminar de auditoria, além de expor diversas outras observações relativas ao objeto fiscalizado. Não houve contestação de nenhum dado ou informação apresentado no relatório preliminar, tampouco dos encaminhamentos sugeridos.
449. As abordagens e considerações apresentadas pelos gestores alinham-se às propostas de encaminhamento formuladas pela SecexDefesa e reforçam a necessidade de acolhimento, em sua inteireza, pelo colegiado do Tribunal de Contas da União, convertendo-as em acórdão.
450. Vale registrar que, ante a superveniência da conversão da MP 781 na Lei 13.500, de 26/10/2017, não constou deste relatório final a proposta b.1 do relatório preliminar, dirigida ao Congresso Nacional. Também foi preciso adequar os capítulos que analisaram a transferência fundo a fundo.

#### **8. Conclusão**

451. No início deste ano, conforme largamente noticiado na imprensa, ocorreram rebeliões em diversos presídios brasileiros, requerendo-se atuações emergenciais do Poder Público.
452. No âmbito das Unidades da Federação, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas, das quais vale mencionar as mais recorrentes: a) concentração das ações emergenciais no Poder Executivo; b) realização intempestiva de investimentos (que seriam de fácil execução em momento pretérito às rebeliões); c) ações de inteligência e de

gerenciamento de risco inexistentes e/ou incipientes; e d) ausência de compartilhamento de informações entre as agências e de normativos que abranjam medidas emergenciais.

453. Na esfera federal, as principais ações elencadas (instituição de força-tarefa de intervenção penitenciária, visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar, intensificação de ações de inteligência, esforços para o funcionamento do Sisdepen, aumento de transferências de presos para o Sistema Penitenciário Federal e mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas) mostraram-se alinhadas com as necessidades imediatas dos estados naquele momento de maior tensão.

454. As recentes transferências obrigatórias (fundo a fundo) de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (instituídas pela MP 755/2016, sucedida pela MP 781/2017, que, por sua vez, foi convertida na Lei 13.500/2017), embora não se caracterizem medidas emergenciais propriamente ditas, foram tratadas nesta fiscalização em razão da materialidade (R\$ 1,119 bilhão descentralizados somente no primeiro repasse) e do potencial para promover mudanças a médio e longo prazos no sistema penitenciário.

455. É necessário garantir que esses recursos sejam repassados de modo planejado e prudente, de modo a coibir o uso irregular e ineficaz do dinheiro público. Por isso, esta primeira etapa da auditoria também procurou identificar riscos associados a esses repasses.

456. A partir da MP 781/2017, as transferências passaram a ser partilhadas conforme as regras dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que têm como parâmetros o tamanho da população e a renda per capita.

457. A sistemática não se mostrou apropriada ao Funpen, por serem fundos de naturezas e objetivos distintos. Por isso, no relatório preliminar foi explicada a necessidade de se pensar em critérios de rateio diretamente relacionados à população carcerária e ao déficit de vagas prisional. No entanto, a metodologia que vigorava à época do mencionado relatório foi alterada pela lei de conversão da MP 781/2017.

458. Em relação aos 90% dos recursos reservados aos estados, a Lei 13.500/2017 estabeleceu três critérios de partilha: regras do Fundo de Participação dos Estados (30%), distribuição proporcional à população carcerária (30%) e distribuição igualitária (30%). Para os municípios, cuja quota é 10%, a lei vinculou a destinação de recursos à existência de estabelecimento penal na localidade, distribuídos de forma igualitária.

459. A MP 781/2017 derogou dispositivo que conferia expressamente competência ao Poder Executivo Federal para estabelecer critérios e parâmetros adicionais para os repasses de recursos do Funpen. Essa supressão foi mantida pela Lei 13.500/2017, não obstante a importância dessa atribuição para o exercício, por parte do Depen, da função de órgão executor da Política Penitenciária Nacional.

460. Os primeiros repasses obrigatórios destinados à criação de vagas prisionais não observaram parâmetros e critérios relativos à razoabilidade e à economicidade dos custos das obras propostas, havendo, aparentemente, grandes discrepâncias no custo das vagas entre as diferentes Unidades da Federação.

461. As normas também não são claras ao dispor da devolução, pelas Unidades da Federação, de valores do Fundo Penitenciário Nacional não utilizados (saldo remanescente), que necessariamente deverão conter aqueles aplicados em desacordo com os termos de adesão e com os planos de aplicação preestabelecidos.

462. Falta transparência e planejamento no processo de aplicação desses recursos, bem como sistema informatizado que auxilie o controle e o acompanhamento dos repasses. Ouvidos o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional, colheu-se sugestão no sentido de adaptar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) às necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

463. Há também riscos respeitantes à estrutura administrativa do Depen. A situação do órgão, que já era crítica, ainda tende a apresentar piora com a nova sistemática de repasses caso medidas não sejam tomadas de imediato, como o aumento do quadro de pessoal por meio de realização de concursos públicos e/ou, ante as restrições orçamentárias do Estado, a adoção de ferramentas e processos de trabalho que estimulem o aumento da produtividade dos servidores ou, ainda, a reorganização da força de trabalho do MJSP, considerada a totalidade de sua estrutura.

464. A ação é necessária porque a nova sistemática de transferência fundo a fundo não veio em substituição aos instrumentos até então utilizados nas descentralizações de recursos (convênios, contratos de repasse e congêneres). Isto é, as transferências fundo a fundo e demais outros termos firmados pelo órgão irão coexistir, ocasionando inevitável aumento da carga de trabalho dos servidores do Depen.

465. Ademais, houve súbita elevação do volume de recursos transacionado pelo Depen, fruto de decisão judicial que ordenou o não contingenciamento dos valores do Funpen.

466. Todos os tribunais de contas participantes desta auditoria apontaram déficit de vagas nas UFs fiscalizadas (que totalizaram 113.283 vagas; déficit total nacional: 248.851 vagas), fato que, por si só, precariza as condições de cumprimento de pena e o controle do Estado sobre os indivíduos encarcerados.

467. Apesar de não ser possível estabelecer invariavelmente relação causal entre a superlotação carcerária e a ocorrência de rebeliões, observa-se que o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, bem como favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos, com reflexos diretos sobre a população em geral.

468. A construção ou ampliação de unidades prisionais já existentes foi apontada pelos tribunais de contas como ação comum em andamento para solucionar o problema, tendo-se observado ainda algumas iniciativas pontuais com o mesmo objetivo (mutirões do Poder Judiciário e Defensorias Públicas para análise de concessão de progressão de regime, transferências de presos entre unidades, etc.).

469. No que concerne ao Sisdepen, detectaram-se atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema. Os óbices incluem, entre outros: baixo nível de cooperação entre o Depen e o Conselho Nacional de Justiça (demonstrada pela ausência de elementos que indiquem consonância entre as iniciativas de ambos os órgãos); inadequação da infraestrutura tecnológica disponível em algumas Unidades da Federação para utilização do sistema; e inexistência de instância de governança do Sisdepen em nível estadual.

470. Segundo reportado pelos tribunais de contas, há indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento, bem como desconformidades no processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador da pena privativa de liberdade.

471. Ambas as questões poderão ser resolvidas ou mitigadas a partir de prerrogativas oferecidas pela própria Lei de Execução Penal, que confere ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária a incumbência de representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal.

472. A maior parte das Defensorias Públicas das Unidades da Federação fiscalizadas não possui informação de qualidade no que se refere à quantificação do seu público-alvo (67%), tampouco dispõe de informação quanto ao detalhamento dos processos lavrados por área de atuação (61%), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho de seus profissionais, com consequências perversas ao cumprimento de atribuições legais.

473. Ademais, há elementos que sugerem que muitas organizações carecem de número suficiente de Defensores atuando na execução penal, conforme Tabela 11, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para a prestação de assistência jurídica fora dos estabelecimentos penais (seis Defensorias declararam não possuir ou não informaram).

474. De modo geral, os gestores das Unidades da Federação e, conseqüentemente, do Depen, desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal, descumprindo-se diretrizes estabelecidas pelo CNPCP.

475. Por fim, é relevante registrar que se encontra em desenvolvimento nos autos do TC 026.096/2017-0 a segunda etapa desta auditoria, no curso do qual vários aspectos tratados ou tangenciados nestes autos serão aprofundados, a saber:

(i) dificuldades nas relações entre os atores governamentais, uma vez que a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, já que a capacidade orçamentária do Estado é limitada e o déficit não se resolverá com a criação de vagas, devendo-se também falar do modo de entrada, de permanência, de progressão de regime e de saída do indivíduo no sistema prisional, etapas que dependem da atuação conciliada de todos os atores governamentais envolvidos na temática;

(ii) deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realizar investimentos, fazendo com que os recursos federais se tornem o principal vetor de mudanças no sistema prisional a médio e longo prazos, sendo, portanto, essencial garantir a boa e regular aplicação do recurso; e

(iii) dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica, pois o tema foi objeto de esforço do Governo Federal desde 2011 e até o presente momento não se encontra amplamente em uso, por questões de gestão, de orçamento, de normatização e de relação entre os Poderes Judiciário e Executivo.

## **9. Propostas de encaminhamento**

476. 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:



a.1) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, em razão da atribuição do Departamento Penitenciário Nacional de acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional, que:

a.1.1) fiscalize periodicamente a regularidade da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública dentro e fora dos estabelecimentos penais e, caso verifique quaisquer irregularidades, tais como número insuficiente de Defensores, inexistência de local apropriado destinado ao atendimento prestado pelo Defensor Público nos estabelecimentos penais ou de núcleos especializados fora deles, represente, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo;

477. a.1.2) represente, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo sempre que identificada violação das normas de execução penal, inclusive quando constatar deficiências na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento por parte do Ministério Público (art. 68, inciso I, da Lei 7.210/1984) e ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação (art. 6º da Lei 7.210/1984);

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

a.2.1) ressalvadas as hipóteses individualmente documentadas e expressamente justificadas e autorizadas por autoridade superior, limite o repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos entes federados que alimentem ou forneçam seus dados ao Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 3º, §4º, da Lei Complementar 79/1994;

a.2.2) institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas contendo dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, bem como elabore tabela específica dessas despesas, disponibilizando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente, na forma do art. 7º da referida resolução;

a.2.3) conforme cada caso e grau de desprovimento, realize estudos conjuntos com os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à *internet* pelas unidades prisionais, de sorte que a alimentação do Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012;

a.2.4) elabore e encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação contendo ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), incluindo, em especial, providências destinadas a viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012);

a.2.5) relativamente ao plano de ação referido no item anterior, envie semestralmente ao Tribunal de Contas da União informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para o não alcance, detalhando, em cada remessa de informações, os fatores e/ou atores que as estão dificultando;

a.2.6) estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional, levando em conta, para esse fim, todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade), localização do empreendimento, entre outros;

a.2.7) disponibilize na página do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, podendo, inclusive, ofertar *links* para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos;

a.3) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Justiça que deem efetividade à parceria estabelecida por meio do acordo de cooperação firmado em 2016, com vistas a viabilizar o pleno funcionamento do sistema preconizado pela Lei 12.714/2012, informando ao Tribunal de Contas da União, em documento único e subscrito por ambos os partícipes, os resultados alcançados no prazo de 120 e 240 dias, a contar da data de ciência deste acórdão;



b) RECOMENDAR, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

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

b.1.1) acompanhe a implantação dos sistemas informatizados da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, proporcionando-os os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012;

b.1.2) avalie a possibilidade de participação do Departamento Penitenciário Nacional nos comitês dos estados e do Distrito Federal eventualmente instituídos com o propósito de viabilizar a interoperabilidade de sistemas mencionada no item anterior;

b.1.3) fomente a padronização de procedimentos e normas relativas ao sistema penitenciário, avaliando a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de inteligência;

b.1.4) com o objetivo de mitigar riscos no processo de execução de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, bem como proporcionar a previsão de receita e fixação de despesas na lei orçamentária anual dos estados, Distrito Federal e municípios, informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, de forma que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo;

b.1.5) em face do aumento substancial da carga de trabalho verificada no Departamento Penitenciário Nacional, derivada da transferência fundo a fundo de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, avalie a possibilidade de redistribuir a força de trabalho das diversas subunidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como, considerando a totalidade de sua estrutura administrativa, promova e apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, decisões, ferramentas e processos de trabalho capazes de aumentar a produtividade e/ou número de servidores, a exemplo de efetivo controle de assiduidade e pontualidade, maior vigilância sobre as ausências, mesmo as justificadas, estipulação de metas e avaliação de desempenho, retorno de servidores cedidos, entre outros;

b.2) ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, considerando a carência de recursos humanos na Administração Pública e o grande volume de recursos fiscalizados pelo Departamento Penitenciário Nacional, bem como a manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional e do próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avaliem a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional transferidos na modalidade fundo a fundo;

c) INFORMAR ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e aos demais atores interessados que os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, qualquer que seja a modalidade de transferência (voluntária ou obrigatória) constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

d) ALERTAR a Secretaria Executiva e o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o valor dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo não utilizados pelas Unidades da Federação (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994) constitui-se, para fins de devolução, no somatório dos valores efetivamente não aplicados com os aplicados em desconformidade com os planos de aplicação e os termos de adesão (art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994);

e) DETERMINAR à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que:

e.1) em relação ao Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11, avalie a regularidade da contratação, os motivos determinantes da inexecução contratual e os demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 e, caso encontre irregularidades, represente ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno desta Corte;

e.2) programe o monitoramento da implementação das determinações e recomendações ora formuladas;

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](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

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

- f.2) ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
  - f.3) aos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência e Controladoria-Geral da União;
  - f.4) à Presidente do Conselho Nacional de Justiça;
  - f.5) à Agência Brasileira de Inteligência;
  - f.6) à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
  - f.7) ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
  - f.8) à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
  - f.9) ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
  - f.10) ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas;
  - f.11) ao Conselho Nacional do Ministério Público;
  - f.12) à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil;
  - f.13) ao Instituto Rui Barbosa;
  - f.14) aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios;
  - f.15) à Defensoria Pública da União; e
  - f.16) à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado do Tribunal de Contas da União.”
- É o relatório.

## VOTO

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

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

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

4. Vale destacar também o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e do Instituto Rui Barbosa (IRB).

5. Inicialmente, a fim de demonstrar a importância dessa atuação do sistema de controle externo em todo o território nacional, não poderia deixar de lembrar alguns acontecimentos que marcaram a crise no sistema penitenciário no final do ano passado:

- em Manaus/AM, rebelião ocorrida no Presídio Anísio Jobim ocasionou a morte de mais de sessenta presos;
- na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, situada em Boavista/RR, mais de trinta detentos morreram;
- na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta/RN, contabilizaram-se vinte e seis mortos.

6. As referidas tragédias, como se sabe, não foram situações isoladas. Segundo levantamento desta auditoria, das dezoito unidades da Federação fiscalizadas onze (61%) declararam ter enfrentado algum tipo de rebelião em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017.

7. A gravidade do cenário já havia sido alertada pelo Supremo Tribunal Federal. Em 2015, ao tratar da ADPF 347-DF, o STF classificou a situação do sistema prisional brasileiro como “estado de coisas inconstitucional”, por ferir direitos fundamentais e acarretar aumento da violência entre presos e contra a própria sociedade.

8. Com efeito, a gestão do sistema prisional nacional é um grande desafio para a Administração Pública, porque requer muita coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

9. Nesse contexto, no exercício de suas competências, também devem atuar o Tribunal de Contas da União e as demais cortes de contas dos estados e dos municípios na solução de uma complexa situação, que exige interdisciplinaridade e múltipla coordenação institucional entre as várias esferas de governo.

10. Esta fiscalização desvelou cenário crítico de enormes deficiências em sistemas informacionais e no acompanhamento e execução de penas, bem como riscos na nova modalidade de transferências obrigatórias (fundo a fundo) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, além de constatar que pouco se sabe sobre o custo financeiro do preso para o Estado.

11. Diante dessas falhas, não é demais indagar como ficam a dignidade da pessoa humana frente ao sistema prisional e a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados.

12. Os trabalhos de auditoria foram divididos em quatro etapas, a fim de que quatro produtos bem demarcados fossem apresentados ao final, como apresentado pela figura a seguir:

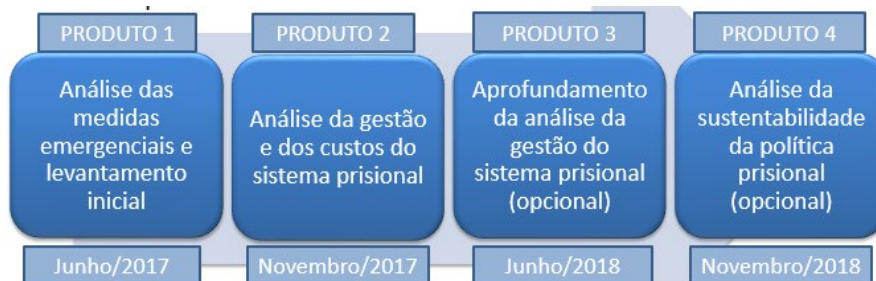


Figura 1 – Produtos da auditoria coordenada no sistema prisional (fonte: Relatório de auditoria, p. 13, adaptado)

13. Destaco alguns aspectos abordados no relatório que antecedeu este voto que evidenciam oportunidades de aprimoramento do sistema prisional pela União, a qual possui papel relevante na articulação, na coordenação, no monitoramento e na avaliação da política de segurança pública.

## II

14. Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, o Sistema de Justiça Criminal brasileiro - SJC é composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal (referente ao processo criminal e de sentenciamento do indivíduo) e de execução penal.

15. Nas esferas federal e estadual, os poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública operam no SJC por meio de: (i) atividade de policiamento e de inquérito policial (Poder Executivo, por meio da Polícia Militar, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil, da Polícia Federal e da Força Nacional de Segurança Pública); (ii) acusação formal, por meio da denúncia e, posteriormente, fiscalização da execução da pena e da medida de segurança (Ministério Público); (iii) assistência jurídica aos cidadãos hipossuficientes (Defensoria Pública); (iv) julgamento do crime e acompanhamento da execução penal (Poder Judiciário); e (v) custódia de indivíduos privados de liberdade (Poder Executivo, por meio da administração penitenciária).

16. Majoritariamente, a execução penal é encargo das unidades federativas, pois a maior parte dos indivíduos é processada, julgada e custodiada pelas autoridades locais.

17. A Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) – dispõe sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

18. Conforme a LEP, as unidades de execução penal no âmbito estadual são: Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Juízo da Execução, Ministério Público, Patronato, Conselho da Comunidade e Defensoria Pública.

19. As instituições análogas na esfera federal são Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

## III

20. No contexto das numerosas rebeliões ocorridas em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017, tem-se que a maior parte se deu em unidades prisionais com déficit de vagas: dezoito unidades com superlotação carcerária das vinte e três unidades prisionais que tiveram registro de rebeliões (78% dos casos).

21. Para conter ou preveni-las, dezesseis unidades fiscalizadas informaram a implementação das seguintes ações:

- “a) medidas relativas à segurança das unidades (instalação de trancas, câmeras, iluminação, etc., adotadas em treze UFs);
- b) medidas de contingência voltadas para redução da lotação das unidades (mutirões para analisar progressão de regime ou transferência de presos, adotadas em nove UFs);
- c) procedimentais (medidas administrativas em geral: separação de presos, contratação de funcionários, banhos de sol, etc., adotadas em oito UFs);
- d) ações repressivas (ações repressivas da polícia militar, de agentes penitenciários, da Força Nacional de Segurança Pública ou do Exército, adotadas em oito UFs); e
- e) intensificação de ações de inteligência (adotada em seis UFs).”

22. Medida relevante, no nível federal, diz respeito aos repasses de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, autorizados pela Medida Provisória 755/2016 na modalidade fundo a fundo, que, segundo informado pelo Depen/MJSP, apenas na primeira transferência, destinou a 25 unidades federativas R\$ 44.784.444,44, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e de aparelhamento de unidades prisionais (R\$ 12.840.000,00).

23. Outras medidas emergenciais adotadas pela União foram: (i) força-tarefa de intervenção penitenciária para controlar distúrbios episódicos nos estabelecimentos penais do País; (ii) visitas técnicas **in loco**, com equipe multidisciplinar, para realizar diagnóstico da situação carcerária e elaborar plano de ação para apoio aos estados; (iii) intensificação de ações de inteligência penitenciária; (iv) esforços na implementação das etapas iniciais do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - Sisdepen; e (v) maior volume de transferências de presos para o sistema penitenciário federal.

24. Adicionalmente, em decorrência de decreto presidencial de 17/1/2017 que autorizou o emprego das Forças Armadas no sistema penitenciário nacional pelo período de doze meses, o Exército realizou operações em unidades prisionais nos estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte.

25. A equipe de fiscalização entendeu que as medidas emergenciais adotadas atenderam às necessidades imediatas das unidades federativas e que foi eficaz o esforço empreendido pelo poder público no momento de crise.

26. Entretanto, merecem destaques os riscos e oportunidades de melhorias da nova sistemática de repasse de verbas do Funpen, instituída pelas MP 755/2016, revogada, e 781/2017, convertida na Lei 13.500/2017, cujo art. 3º-A determinou que:

“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:

- I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento);
- II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento);
- III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e
- IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento).

§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.”

27. Nesses termos, o repasse do Funpen aos fundos estaduais e do Distrito Federal realizado em 2016 correspondeu a R\$ 1,119 bilhão, distribuído equitativamente em quotas de R\$ 44.784.444,44 e destinado à criação de vagas, com construção de estabelecimento prisional de regime fechado e aparelhamento das unidades prisionais. Estes objetivos constaram de termos de adesão assinados pelas unidades da federação - UFs.

28. No que se refere à construção de estabelecimentos penais, destacou-se que o montante de R\$ 31.944.444,44 foi distribuído, indistintamente, a todos os beneficiários. Não foi, portanto, sequer



ponderado que o déficit de vagas era diferente em cada unidade da federação.

29. Essa distribuição uniforme para construção de estabelecimentos penais implicaria, ao compararmos o quantitativo de vagas a serem criadas, variação do custo por vaga de até 70% (tabela 3, item 101, do relatório que antecedeu este voto). Tal fato revela a inexistência de critérios para aceitação de custo de vaga e gera risco de aplicação de recursos federais em obras superfaturadas.

30. Nesse sentido, cabe determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP que estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Funpen que leve em conta parâmetros tais como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros.

31. Ainda sobre os repasses do Funpen, outro aspecto relevante diz respeito à própria rotina de transferência, ou à sua falta, no caso em exame.

32. Os repasses do Funpen, invariavelmente, destinam-se a despesas de investimento, que, naturalmente, exigem maior tempo de planejamento. Além disso, conforme o art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994, a utilização é restrita à duração do exercício, sob pena de devolução do saldo remanescente à União. A mesma lei exige que a União repasse anualmente aos fundos estaduais, do DF e dos municípios, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumentos congêneres, percentuais da dotação orçamentária do Funpen. Não há, contudo, indicação normativa expressa sobre a data de repasse.

33. Assim, em linha com a proposta da unidade técnica, com o objetivo de promover o mínimo de planejamento para aplicação desses recursos, deve-se recomendar ao MJSP que informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como que estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, para que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo.

34. No que se refere ao acompanhamento das transferências fundo a fundo, e considerando que no curso da fiscalização o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional se manifestaram favoravelmente à utilização do Siconv para tal fim, também caberá recomendação ao MJSP para que avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades naquele sistema com esse objetivo.

35. Importante ação para promover transparência e controle social sobre os recursos do Funpen é a disponibilização, na página eletrônica do MJSP, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, de informações sobre cada repasse aos estados, Distrito Federal e municípios, inclusive com oferta de links para acesso direto aos processos administrativos eletrônicos.

36. Outro risco verificado na fiscalização é a insuficiência da estrutura administrativa do Depen para desempenhar sua missão de órgão executivo da política penitenciária nacional.

37. Em processos de contas anuais do Depen, a SecexDefesa constatou deficiências que culminaram em acúmulo de prestações de contas de convênios com prazo para análise vencido, bem como elevado estoque de tomadas de contas especiais sem análise conclusiva, as quais já foram objeto de deliberação deste Tribunal (acórdão 8.923/2015-2ª Câmara, relator o Ministro Marcos Bemquerer).

38. Com a nova sistemática de transferência fundo a fundo, o volume transacionado pelo Depen passou de R\$ 50,7 milhões em 2015 para R\$ 1,217 bilhão em 2016 (informações do portal do orçamento federal - Siop, consulta em 5/9/2017).

39. Nesse aspecto, em detrimento da recomendação alvitrada pela equipe técnica, julgo que a ciência desta deliberação é suficiente para indicar ao MJSP a necessidade de adotar medidas a serem pelo Ministério definidas para cuidar de forma eficiente da nova atividade lhe atribuída.

#### IV

40. A segunda questão de auditoria teve por objetivo específico avaliar os controles relacionados ao acompanhamento da execução das penas, à luz das regras postas pela Lei 12.714/2012,

que dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança.

41. A referida lei exigiu que, a partir de 17/09/2013, fossem mantidos e atualizados os dados e informações da execução da pena, de prisão cautelar e de medida de segurança em sistema informatizado de acompanhamento da execução penal.

42. As informações e dados mínimos que devem constar do sistema informatizado estão definidos no art. 2º, e do art. 3º consta a especificação “dos agentes responsáveis pelo lançamento desses registros, quais sejam: autoridade policial, magistrado que proferir a decisão ou acórdão, diretor do estabelecimento prisional e, no caso de medida de segurança, o diretor da unidade de internação. Essas informações devem ser acompanhadas pelo magistrado, pelo representante do Ministério Público e pelo Defensor, bem como ser disponibilizadas à pessoa presa ou custodiada”.

43. O sistema deverá permitir o cadastramento do defensor público, dos representantes dos conselhos penitenciários estaduais e do Distrito Federal e dos conselhos da comunidade para acesso aos dados e informações. E o art. 4º da referida lei prevê ferramentas para acompanhamento da execução penal que permitam: (i) informar as datas estipuladas para conclusão de inquérito, oferecimento de denúncia, obtenção de progressão de regime, concessão de livramento condicional, realização de exame de cessação de periculosidade e enquadramento nas hipóteses de indulto ou de comutação de pena; (ii) calcular remissão de pena; e (iii) identificar a existência de outros processos em que tenha sido determinada prisão do réu ou acusado.

44. A competência para instituir esse sistema nacional é do MJSP, por meio do Depen, que deve prover a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal.

45. Em 2013, o MJSP celebrou o Contrato 24/2013 (Processo 08008.001171/2013-11), destinado ao desenvolvimento do referido sistema, após o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro mapear todos os processos previstos em lei. Entretanto, o produto contratado não foi homologado pelo Depen por apresentar inúmeros erros, e os valores pagos por esse serviço e aqueles referentes a entregas não aceitas de outras unidades estão sendo cobrados judicialmente no curso do Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81.

46. Em 2015, o Serpro assumiu o desenvolvimento do Sisdepen, que passou a ser denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, por meio de aditivos ao contrato 45/2013, que se destinava a implantar o Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp), instituído pela Lei 12.681/2012.

47. Segundo o Depen, “o Sinesp tem como escopo a integração com o sistema prisional Sisdepen, conforme estabelecido no art. 1º, inciso II, e no art. 6º, inciso V, ambos da Lei 12.681/2012, para facilitar o fluxo de dados, possibilitar trabalho coordenado e padronizado e interoperar com as informações arrecadadas pelo Sisdepen”.

48. Está previsto o desenvolvimento de 5 módulos para o Sisdepen: (i) dados sobre estabelecimentos prisionais; (ii) informações pessoais sobre os custodiados; (iii) informações processuais relativas ao processo criminal do preso; (iv) gestão prisional; e (v) inteligência.

49. Os módulos 1 e 2 estão em fase de inserção de informações e habilitação para interoperar com os estados. Os módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos. E, quanto ao módulo 3, o MJSP e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ celebraram acordo de cooperação técnica, em 26/4/2016, no sentido de “estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), bem como promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei 12.714/2012”.

50. Conforme relatado pelo Depen, a parceria não foi efetivada, e o desenvolvimento do módulo 3 está suspenso, aguardando tratativas com o CNJ. Por sua vez, o levantamento de informações dos tribunais de contas apurou que “o sistema já estaria implantado em alguns estados (MG, PI, PR e RR) e, em outros, em estágio de tratativas ou testes (BA, PA, RN e RO)”.

51. Dada a importância estratégica do desenvolvimento do sistema imposto pela Lei 12.714/2012, é oportuna a sugestão da SecexDefesa de formulação de determinação ao MJSP e CNJ para que adotem as medidas necessárias à efetiva implementação do módulo 3 do Sisdepen, consoante acordo de cooperação técnica firmado entre aqueles órgãos, e informem a este Tribunal os resultados alcançados, em documento único, subscrito por ambos os partícipes, nos prazos de 120 e de 240 dias.

52. Quanto ao desenvolvimento dos demais módulos do Sisdepen, cabe determinação ao MJSP para que encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação com medidas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do sistema nacional, assim como para que envie semestralmente informações sobre o alcance de cada ação ou os motivos para o não alcance e dificuldades encontradas para avanço do sistema.

53. Outra importante medida direcionada ao MJSP, que acolho com modificações, destina-se a evitar que o Sisdepen enfrente problemas de alimentação em razão da constatação de auditoria relacionada à frequente indisponibilidade de acesso à internet nos estabelecimentos prisionais. Nesse propósito, proponho recomendar ao MJSP que avalie a possibilidade de regulamentar medidas de limitação ao repasse de recursos do Funpen a entes federados que não alimentem o Sisdepen ou não lhe forneçam seus dados, conforme o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 79/1994.

54. No que se refere aos sistemas informatizados estaduais, nenhuma das UFs fiscalizadas possui sistema para acompanhamento de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança nos exatos termos da Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores.

55. Em atendimento a solicitações dos tribunais de contas que participaram desta fiscalização, será recomendado ao Depen que participe dos comitês estaduais criados para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal de que trata o 5º da Lei 12.714/2012.

## V

56. A Lei de Execução Penal - LEP (Lei 7.210/1984) preceitua a dignidade da pessoa humana, a finalidade da pena de não só proteger a sociedade, mas também de reduzir a reincidência de crimes, com a ressocialização do preso e a segregação dos custodiados por sexo, idade e antecedentes criminais.

57. Para tanto, a alocação de presos nos estabelecimentos penais deve se orientar pela gestão cadastral e por mecanismos legais de classificação, tais como: guia de recolhimento, Comissão Técnica de Avaliação e cadastramento quanto à unidade prisional.

58. Conforme o art. 68, inciso I, da LEP, compete ao Ministério Público - MP fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento, cujos modelos são definidos pela Resolução CNJ 113/2010.

59. Os tribunais de contas participantes, ao avaliarem o exercício dessa competência pelo Ministério Público, constataram que apenas em dois estados, MT e RN, há evidências de registros formais do MP sobre o preenchimento das guias.

60. Quanto à Comissão Técnica de Classificação, a quem compete elaborar o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou ao preso provisório, nos termos do art. 6º da LEP, verificou-se que, entre as dezoito UFs auditadas, apenas sete (MA, MG, MS, MT, PR, TO e DF), representativas de 39% do universo fiscalizado, possuem comissão técnica de avaliação constituída. Contudo, não há qualquer narrativa acerca da atuação efetiva desses colegiados.

61. Assinalou-se ainda que a superlotação carcerária inviabiliza a realização de qualquer trabalho individualizador da pena.

62. Nesse mesmo contexto outra constatação grave diz respeito à fragilidade de informações cadastrais dos presos. Os dados trazidos pelos tribunais de contas evidenciam fragilidade e falta de uniformidade dos procedimentos a cargo da administração penitenciária dos estados.

63. A população carcerária e o déficit de vagas das unidades da federação fiscalizadas totalizam 263.119 e 113.283, respectivamente. O déficit nacional, incluídos o DF e todos os estados brasileiros, é de 248.851 vagas, conforme dados extraídos do sistema de inspeções nos estabelecimentos penais do CNJ (setembro/2017) no endereço eletrônico: [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php).

64. Os presos provisórios correspondem a 38% da população carcerária total nas UFs auditadas. Em números absolutos, a quantidade de presos provisórios aproxima-se do déficit de vagas, situação bem semelhante ao cenário nacional, conforme dados do CNJ de setembro/2017.

65. Para ajudar a reverter este cenário, a atuação conjunta entre instituições federais e estaduais é imprescindível com vistas a desenvolver robusto sistema informacional para conhecimento dos indivíduos inseridos no sistema prisional e atendimento dos preceitos da LEP.

66. Um aspecto que exige melhoria nesse processo, consoante constatações dos tribunais de contas locais, refere-se às guias de recolhimento para cumprimento da pena privativa de liberdade e às guias de internação para cumprimento de medida de segurança, documentos instituídos pela Resolução CNJ 113/2010 e que, segundo o art. 68, inciso I, da LEP, devem ser fiscalizados pelo Ministério Público.

67. Das dezoito unidades da Federação fiscalizadas, foram apontados registros de exame do Ministério Público em apenas dois estados - RN e MT.

68. Assim, julgo pertinente dar ciência ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP sobre os indícios de deficiência na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento, para que adote as medidas que julgar pertinentes.

69. A ausência de procedimentos sistematizados e de sistemas consistentes e integrados entre os entes federados, por óbvio, impacta o trabalho dos defensores públicos, encarregados da prestação de serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, dentro e fora dos estabelecimentos penais (art. 16 da Lei 7.210/1984). Os tribunais de contas verificaram que as defensorias públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho dos defensores públicos.

70. Do ponto de vista processual, há também poucos dados gerenciais nas defensorias, uma vez que apenas sete foram capazes de informar a quantidade de processos por área (civil, criminal, execução criminal, infância e outras).

71. Embora divirja da determinação proposta pela unidade instrutiva por entender que ultrapassa as competências deste Tribunal, julgo que o registro dessas constatações pelo TCU e demais tribunais de contas e o envio desta deliberação aos mais diversos agentes que atuam no sistema penitenciário nacional são importantes para suscitar medidas futuras que permitam fomentar a atuação das defensorias públicas junto aos estabelecimentos penais.

## VI

72. Os gestores públicos que atuam no sistema penitenciário necessitam conhecer o custo de construção de estabelecimentos penais, assim como o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada, em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao desequilíbrio fiscal do País.

73. Conforme informações trazidas pelos tribunais de contas, os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal: 59% das UFs auditadas declararam não haver realizado o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos, e 88% não possuem definição formal de responsabilidade para aferi-lo.

74. Em que pesem esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir, e nenhuma unidade

federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.

75. Na esfera federal, cabe determinação ao MJSP para que institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas com dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, bem como para que elabore tabela específica dessas despesas, ofertando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução.

## VII

76. O relatório preliminar desta auditoria foi enviado à Secretaria Executiva e ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como ao Conselho Nacional de Justiça, para que, se desejassem, apresentassem seus comentários.

77. Não houve nenhuma contestação dos responsáveis acerca de informações, de dados e dos encaminhamentos sugeridos.

78. Cumpre registrar que está em andamento a segunda fase desta auditoria, em que serão tratadas as dificuldades nas relações entre os atores governamentais, pois a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, dadas as deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realização de investimentos, e as dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica.

79. Quanto aos encaminhamentos propostos para este feito, arrolei, ao longo deste voto, as determinações e recomendações que podem contribuir para melhoria do assombroso quadro em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

80. Não obstante a autonomia dos Poderes da União e dos estados federativos na implementação de políticas públicas em suas esferas de competência, é legítima a iniciativa do Tribunal de Contas da União em oferecer visão abrangente dos principais problemas de gestão do sistema prisional, bem como em fomentar a interação e a sinergia dos diversos atores que atuam no Sistema de Justiça Criminal brasileiro para consecução de políticas coerentes e contínuas nas três esferas de governo.

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

TCU, Sala das Sessões, em 29 de novembro de 2017.

ANA ARRAES  
Relatora



## ACÓRDÃO Nº 2643/2017 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.673/2017-0
- 1.1. Apenso: TC 000.524/2017-4
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional brasileiro.

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 meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.1.1. institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;

9.1.2. realize estudos conjuntos com estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à Internet pelas unidades prisionais, de modo a que a alimentação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012;

9.1.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012);

9.1.4. para acompanhamento do plano de ação, envie a este Tribunal, semestralmente, informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para seu não atingimento, com detalhamento dos obstáculos que venham a comprometer o cumprimento das ações planejadas;

9.1.5. estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen que contemple todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros;

9.1.6. disponibilize na página na Internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Funpen, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito

Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com *links* para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

9.2. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Justiça que adotem as medidas necessárias à efetiva implementação do módulo 3 do Sisdepen, consoante acordo de cooperação técnica firmado entre aqueles órgãos, e informem a este Tribunal os resultados alcançados, em documento único, subscrito por ambos os partícipes, nos prazos de 120 (cento e vinte) e de 240 (duzentos e quarenta) dias;

9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.3.1. acompanhe a implantação dos sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, provendo os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen, conforme art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012;

9.3.2. avalie a possibilidade de participação do Departamento Penitenciário Nacional nos comitês dos estados e do Distrito Federal eventualmente instituídos com o propósito de viabilizar a interoperabilidade de sistemas;

9.3.3. fomente a padronização de procedimentos e normas relativos ao sistema penitenciário e avalie a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de inteligência;

9.3.4. para mitigar riscos no processo de execução de recursos do Funpen, bem como para proporcionar previsão de receita e fixação de despesas na lei orçamentária anual de estados, Distrito Federal e municípios, informe anualmente em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, e estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 (cento e vinte) dias, de forma que o Departamento Penitenciário Nacional disponha de prazo suficiente para avaliá-lo;

9.3.5. avalie a possibilidade de regulamentar medidas de limitação do repasse de recursos do Funpen aos entes federados que não alimentem o Sisdepen ou não lhe forneçam seus dados, conforme o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 79/1994;

9.3.6. em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

9.4. dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e aos demais interessados que os recursos do Funpen, qualquer que seja a modalidade de transferência (voluntária ou obrigatória), constituem recursos federais e estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

9.5. dar ciência à Secretaria Executiva e o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o valor dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo não utilizados pelas unidades da federação (art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994) constitui-se, para fins de devolução, no somatório dos valores efetivamente não aplicados e dos valores utilizados em desconformidade com os planos de aplicação e termos de adesão (art. 3º-A, § 3º, inciso III, da LC 79/1994);

9.6. dar ciência ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária sobre os indícios de deficiência na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento instituídas pela Resolução CNJ 113/2010, e sobre a ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação (art. 6º da Lei 7.210/1984), para que adote as medidas que julgar pertinentes;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize ação de controle, no formato que julgar conveniente, com a brevidade possível, para avaliar as atuais estruturas de

governança dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal do País, com ênfase nas dimensões da liderança, da capacidade de coordenação e no papel do Poder Executivo da União;

9.8. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública deste Tribunal que:

9.8.1. avalie os termos do Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11, os motivos determinantes da inexecução contratual e os demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 e, caso encontre irregularidades, represente a este Tribunal, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

9.8.2. monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão.

9.9. dar ciência deste acórdão aos presidentes do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, aos ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência e Controladoria-Geral da União, à presidente do Conselho Nacional de Justiça, à Agência Brasileira de Inteligência, 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, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa, aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios, à Defensoria Pública da União e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado deste Tribunal.

10. Ata nº 49/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/11/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2643-49/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

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





# **SISTEMA PRISIONAL II**







GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.096/2017-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA SOBRE O SISTEMA PRISIONAL. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL. MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PRESOS. GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA PRISIONAL. FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional brasileiro.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe de auditoria da SecexDefesa, com o qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 130/132):

### “Introdução

#### 1.1. Visão Geral

1. Primeiramente, deve-se esclarecer que o auditado Ministério da Justiça tem passado por mudanças em sua denominação. Em 2016, foi intitulado Ministério da Justiça e Cidadania. Posteriormente, em fevereiro de 2017, foi renomeado com a nomenclatura de Ministério da Justiça e Segurança Pública.
2. Recentemente, a Medida Provisória 821, de 26 de fevereiro de 2018, criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) e transformou o então Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) em Ministério da Justiça (MJ).
3. Dessa forma, considerando que todos os atos fiscalizados ocorreram antes da criação do MESP, para fins deste relatório, adotar-se-á a denominação MJSP em todas as referências a atos praticados sob a égide desse ministério. Nas propostas de encaminhamento e em outras menções pontuais, utilizar-se-á a nomenclatura Ministério Extraordinário da Segurança Pública.
4. Dado esse esclarecimento, passa-se à visão geral do objeto auditado.
5. O Sistema de Justiça Criminal brasileiro (SJC) é composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal (referente ao processo criminal e sentenciamento do indivíduo) e de execução penal, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (FERREIRA e FONTOURA, 2008, disponível em <http://www.ipea.gov.br/>).
6. Os Poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública operam no SJC nos níveis federal e estadual por meio das seguintes ações, entre outras:
  - a) atividade de policiamento e/ou de inquérito policial (Poder Executivo, por meio da Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Federal e Força Nacional de Segurança Pública);
  - b) acusação formal, por meio da denúncia e, posteriormente, fiscalização da execução da pena e da medida de segurança (Ministério Público);
  - c) assistência jurídica aos cidadãos hipossuficientes (Defensoria Pública);
  - d) julgamento do crime e acompanhamento da execução penal (Poder Judiciário); e

e) custódia de indivíduos privados de liberdade (Poder Executivo por meio da administração penitenciária).

7. Embora também sob a competência federal, a execução penal está majoritariamente a cargo das UFs, já que a maior parte dos indivíduos é custodiada pelas autoridades locais.

8. O principal normativo regulador da execução penal é a Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe, entre outros, sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

9. De acordo com a LEP, os órgãos de execução penal no âmbito estadual são: Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Juízo da Execução, Ministério Público, Patronato, Conselho da Comunidade e Defensoria Pública.

10. Na esfera federal, temos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Departamento Penitenciário Nacional, órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

11. Devido à relevância para o presente trabalho, cabe ressaltar as principais atribuições do CNPCP, órgão subordinado ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública e composto por treze membros por ele designados (LEP, arts. 62, 63 e 64):

I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;

II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;

III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;

IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;

V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;

VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;

VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

12. O Depen, também integrante da estrutura do MESP, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. Tem as seguintes competências (LEP, art. 72):

I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III - assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV - colaborar com as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;

VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

13. O Depen é órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional, criado pela Lei Complementar (LC) 79/1994 com a finalidade de proporcionar serviços e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. A referida lei sofreu recentes modificações, ultimadas pela Lei 13.500, de 26/10/2017.

Os recursos do Funpen terão as seguintes destinações (LC 79/1994, art. 3º):

- I- construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
- II- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;
- III- formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV- aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
- V- implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
- VI- formação educacional e cultural do preso e do internado;
- VII- elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;
- VIII- programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
- IX- programa de assistência às vítimas de crime;
- X- programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
- XI- participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
- XII- publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;
- XIII- custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos;
- XIV- manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica;
- XV- implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do §2º do art. 83 e do art. 89 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp153.htm) - art2
- XVI- programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação, e
- XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

14. As transferências de recursos do Funpen aos estados, DF e municípios ocorrem mediante celebração de convênios, termos de parceria, acordos ou ajustes congêneres (transferências voluntárias) e, mais recentemente, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias)

15. Essa última modalidade foi instituída pela MP 755/2016, revogada pela MP 781/2017, por sua vez convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, que altera dispositivos da LC 79/1994, e refere-se a transferências anuais de percentual da dotação orçamentária do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios.

16. Além da normatização presente na Lei Complementar 79/1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional, a modalidade fundo a fundo foi regulada por portarias e notas técnicas emitidas pelo MJSP.

17. A principal razão para o Poder Executivo Federal ter adotado a transferência fundo a fundo reside em determinação exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) 347 do Distrito Federal, quando aquela Corte classificou a situação do sistema prisional como ‘estado de coisas inconstitucional’.

18. De fato, a situação prisional no Brasil é grave e extremamente complexa. A solução do problema certamente passará pela reorganização do Estado e pela implementação de políticas públicas uníssonas.

19. É cediço que o crescimento vertiginoso da população carcerária e o consequente déficit de vagas em unidades prisionais têm impactos negativos não somente sobre os presos, que se veem privados de direitos e garantias constitucionais e legais, mas também, talvez principalmente, sobre o cidadão comum, envolto de toda sorte de violência, sendo grande parte dela comandada de dentro dos presídios.

20. Por fim, para melhor caracterizar o objeto fiscalizado, apresentam-se os seguintes dados atinentes ao sistema prisional nacional, conforme dados extraídos da página do Conselho Nacional da Justiça ([www.cnj.jus.br/geopresidios](http://www.cnj.jus.br/geopresidios)), consulta em 21/3/2018:

Presos em regime fechado	Presos em regime semiaberto	Presos em regime aberto	Presos provisórios	Presos em prisão domiciliar	total	Internos em cumprimento de medida de segurança
309.319	105.272	9.718	246.578	5.280	676.167	3.166

## 1.2. Objetivo e escopo

21. O Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou proposta de auditoria coordenada no sistema prisional apresentada pela Ministra Arraes, conforme Ata nº 2, de 25/1/2017 (peça 4 do TC 000.524/2017-4).

22. A fiscalização, segundo expresso na Comunicação da Ministra, deveria ser realizada em conjunto com os tribunais de contas estaduais e municipais que aderissem a essa iniciativa, atuando o TCU no papel de coordenador, e permitir o exame dos aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das penitenciárias do Brasil.

23. O documento também estabeleceu o escopo da auditoria, a saber:

a) medidas emergenciais que estavam sendo adotadas para lidar com as rebeliões ocorridas no início de 2017;

b) gestão;

c) custos; e

d) tecnologias de apoio associados ao sistema prisional.

24. Além da delimitação do escopo, a Comunicação destacou alguns pontos relevantes, como o baixo nível de conhecimento, por parte dos estabelecimentos penais, a respeito dos presos que custodiam, com reflexos na qualidade da gestão prisional, e o saldo do Fundo Penitenciário Nacional, que, naquele momento (janeiro/2017), atingia cifra superior a três bilhões de reais.

### Etapas da auditoria

25. A fim de apresentar resultados tempestivos, notadamente devido à criticidade dos problemas enfrentados pelo sistema prisional, os trabalhos foram divididos inicialmente em quatro etapas, com previsão de duração de quatro meses cada uma, de forma que o escopo completo da auditoria fosse alcançado ao fim da quarta etapa.

26. Posteriormente, devido ao Ofício nº 050/2017-GABRELT1-TCE/TO (peça 25), no qual o Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, responsável em nome do Instituto Rui Barbosa (IRB) pelo acompanhamento da auditoria coordenada, relata a dificuldade que muitos tribunais de contas possuiriam em manter uma equipe de auditoria exclusivamente voltada para este assunto durante dois anos, o escopo completo da fiscalização foi redimensionado para ser totalmente abordado em duas etapas (Produtos 1 e 2).

27. Os Produtos 3 e 4 foram readequados para tratarem de assuntos opcionais e complementares e demandarão nova adesão dos tribunais de contas estaduais, conforme a figura abaixo:

Figura 1: Etapas da auditoria





**Primeira etapa da auditoria (Produto 1), TC 003.637/2017-0**

28. Conforme já mencionado, a primeira etapa da auditoria, também empreendida em conjunto com os tribunais de contas dos estados, DF e municípios, tratou de questões relacionadas às medidas emergenciais adotadas para lidar com as então recentes (janeiro/2017) rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas, à adequação da alocação dos presos, à prestação de serviço aos necessitados pela Defensoria Pública e ao custo mensal do preso. Para fornecer diagnóstico desses assuntos, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

a) Questão de Auditoria 1: As estratégias adotadas pela União e pelos estados/DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes ou adequadas?

b) Questão de Auditoria 2: O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714/2012?

c) Questão de Auditoria 3: A alocação de presos nos estabelecimentos Prisionais observa o previsto nos arts. 82, §1º, 84, 85, 87, 91, 93 e 102 da LEP?

d) Questão de Auditoria 4: A Defensoria Pública presta serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com os arts. 16, 81-A e 81-B da LEP?

e) Questão de Auditoria 5: Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?

29. De forma resumida, a primeira fase da auditoria apresentou as seguintes principais conclusões:

Em relação à questão de auditoria 1:

- no âmbito das Unidades da Federação fiscalizadas, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões ocorridas no início de 2017 mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas;

- no âmbito federal, as principais ações elencadas (instituição de força-tarefa de intervenção penitenciária, visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar, intensificação de ações de inteligência, esforços para o funcionamento do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias, mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas, aumento de transferências de presos para o sistema penitenciário federal, etc.) mostraram-se alinhadas com as necessidades imediatas das UFs no momento de maior tensão;

- faltaram critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais que derivarão das aplicações de recursos do Funpen transferidos pela União na modalidade fundo a fundo;

- faltou clareza no normativo legal sobre a titularidade dos valores do Funpen transferidos aos estados e DF mediante transferências obrigatórias. Por esse motivo, o TCU esclareceu que os recursos são de titularidade da União e mantêm essa característica mesmo após serem transferidos para os fundos dos estados, do DF e dos municípios, que têm o compromisso de devolvê-los aos cofres do Fundo caso não utilizados; e

- igualmente, faltou clareza no normativo legal sobre a composição do saldo remanescente dos recursos não utilizados a serem devolvidos para a União. Por isso, o colegiado do TCU deliberou sobre o tema, definindo que o saldo eventualmente devolvido se constitui no somatório dos recursos não utilizados com os recursos aplicados irregularmente.

Em relação à questão de auditoria 2:

- faltaram informações confiáveis acerca dos detentos: as Unidades da Federação fiscalizadas não possuem sistemas eletrônicos para acompanhamento da execução das penas em conformidade com os dispositivos estatuídos na Lei 12.714/2012, a despeito de o prazo legal estabelecido para instituí-los encontrar-se vencido desde 2013;

- não há, no modelo do sistema federal desenhado pelo Depen, o denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), previsão de todos os elementos preunciados na Lei 12.714/2012 (principalmente em relação à interoperabilidade das bases de dados dos sistemas estaduais);

- o sistema depende de tratativas com o CNJ para incorporar informações judiciais inscritas no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), desenvolvido pelo Poder Judiciário;

- não há adequado controle ou informações precisas sobre os detentos devido à falta de integração das bases de dados dos sistemas estaduais; e

- há atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema informatizado federal. Os óbices incluem, entre outros: baixo nível de cooperação entre o Depen e o Conselho Nacional de Justiça (demonstrada pela ausência de elementos que indiquem consonância entre as iniciativas de ambos os órgãos); inadequação da infraestrutura tecnológica disponível em algumas Unidades da Federação para utilização do sistema; e inexistência de instância de governança do Sisdepen em nível estadual.

Em relação à questão de auditoria 3:

- há fragilidade e possíveis inconsistências no cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária das UFs, espelhando um cenário cuja reversão impõe a comunhão de esforços entre órgãos federais, estaduais e o DF, vez que a aplicação da LEP demanda, em sua essência, o conhecimento estatal dos indivíduos inseridos no sistema e de suas respectivas particularidades; e

- há indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento, bem como de desconformidades no processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador da pena privativa de liberdade.

Em relação à questão de auditoria 4:

- não há nas Defensorias Públicas informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e alocação da força de trabalho dos Defensores Públicos; e

- há indicativos de Defensorias Públicas que não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando na execução penal, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para monitorar e acompanhar a execução penal.

Em relação à questão de auditoria 5:

- gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal;
- nenhuma unidade federativa encaminhou planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos, conforme orientação do CNPCP;

- ausência de informações precisas e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais/distrital e federal; e

- informações de baixa qualidade afetam a definição de estratégias dos órgãos e o atingimento de resultados. A supressão de despesas relacionadas ao preso ou a sua diluição em outras rubricas, por exemplo, pode levar à subestimação dos custos do preso quando comparados com aqueles absorvidos no contexto da gestão terceirizada ou da cogestão.

30. O Acórdão 2643/2017, sessão de 29/11/2017, que tratou das problemáticas enumeradas nos achados acima, foi emitido no âmbito do TC 003.673/2017-0, peça 104 daqueles autos.

**Segunda etapa da auditoria (Produto 2)**

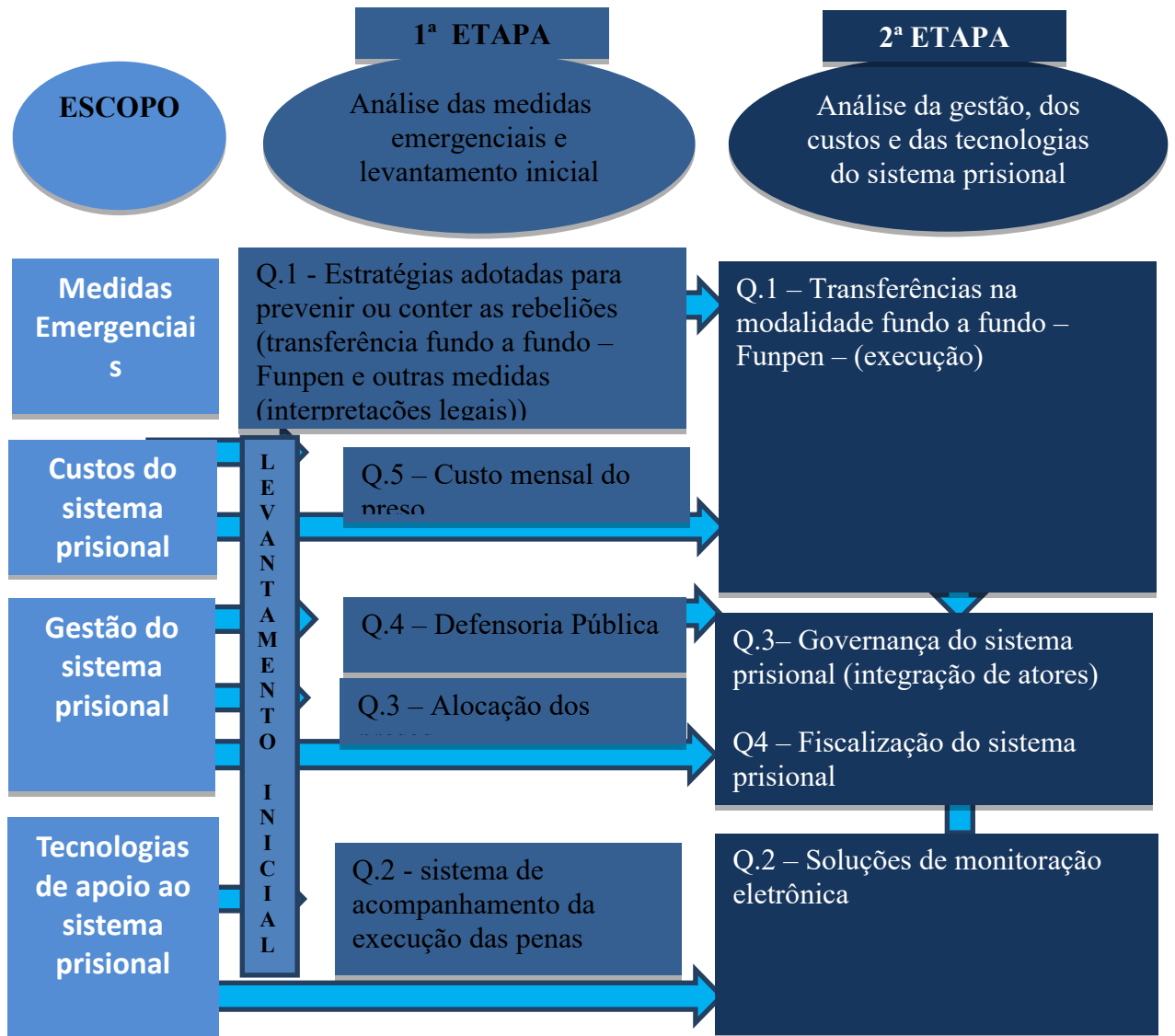
31. Esta segunda etapa da fiscalização é a última fase necessária dos trabalhos com vistas a cumprir, em sua integralidade, o escopo definido na Comunicação da Ministra Ana Arraes de 25/1/2017.

32. Na primeira etapa, exauriram os temas ‘sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas’, ‘alocação de presos’ e ‘custo mensal do preso’. Naquela ocasião, decidiu-se aprofundar, nesta segunda etapa, a análise das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo, da governança do sistema prisional (integração e coordenação) e da implantação de sistemas de monitoração eletrônica (TC 003.673/2017-0, peça 106, p.10 e p. 38).

33. Para melhor visualizar a matéria, apresenta-se na figura seguinte a relação entre o escopo da presente etapa da auditoria e as questões exauridas na primeira fase:

Figura 2: Relações entre o escopo da auditoria e as questões da primeira e segunda etapas.

34. Consta no Anexo II, peça 104, tabela contendo detalhamento das relações resumidas na figura acima.



### 1.3. Metodologia e limitações

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância ao Manual de Auditoria Operacional.

36. Além da preocupação com a tempestividade dos resultados da auditoria, outro objetivo igualmente importante foi a busca da efetiva participação dos tribunais de contas dos estados e do DF em todas as fases da fiscalização: planejamento, execução e relatório.

37. A atuação conjunta foi essencial para o desenvolvimento dos trabalhos, já que a gestão dos presídios estaduais e distrital e o acompanhamento da execução das penas abrangem grande diversidade de elementos e são de competência preponderante dos estados e DF, autônomos em relação à União e, portanto, fora da jurisdição do Tribunal de Contas da União.

38. A gestão do sistema prisional nacional constitui um dos maiores desafios da Administração Pública, pois exige elevado grau de coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, estados, DF e municípios, bem como de órgãos que desempenham funções essenciais à Justiça, sem olvidar as funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo.

39. Sob essa ótica, considerando a exigência de coordenação entre os atores executores, os órgãos de controle devem, igualmente, atuar de forma integrada.

40. Os tribunais de contas foram convidados para participar da auditoria coordenada por meio do Aviso Circular 1-GP/TCU, de 13 de fevereiro de 2017, emitido pelo Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, obtendo-se adesão de 22 tribunais de contas, a saber: Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Pará (TCM/PA), Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia (TCM/BA) e Tribunais de Contas dos estados do Acre (TCE/AC), Alagoas (TCE/AL), Amazonas (TCE/AM), Amapá (TCE/AP), Bahia (TCE/BA), Maranhão (TCE/MA), Minas Gerais (TCE/MG), Mato Grosso (TCE/MT), Mato Grosso do Sul (TCE/MS), Pará (TCE/PA), Paraíba (TCE/PB), Piauí (TCE/PI), Paraná (TCE/PR), Rio Grande do Norte (TCE/RN), Rio Grande do Sul (TCE/RS), Rondônia (TCE/RO), Roraima (TCE/RR), Sergipe (TCE/SE) e Tocantins (TCE/TO).

41. Definida a adesão, o planejamento da segunda etapa da auditoria foi realizado entre os dias 1/8/2017 e 4/8/2017 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em Brasília/DF, tendo contado com a participação de auditores de todos os órgãos de controle externo supramencionados.

42. Para viabilizar o compartilhamento de informações e a coordenação dos trabalhos, o TCU criou a Comunidade Temática do Controle do Sistema Penitenciário, endereço eletrônico: <http://acesso1.tcu.gov.br/comunidade/defesanacional/sistemapenitenciario/>.

43. Além disso, para dinamizar a comunicação e elucidar dúvidas, realizaram-se nas unidades regionais do TCU, nos dias 19 e 20/9/2017, videoconferências com o TCDF e com os tribunais de contas estaduais participantes.

44. Na fase de execução da auditoria, os tribunais de contas, a partir de informações colhidas junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, preencheram e enviaram formulários padronizados ao TCU, bem como anexos, desenvolvidos conjuntamente por todos os participantes do encontro realizado no ISC/TCU.

45. Destarte, como produto da auditoria, caberia aos tribunais de contas enviar ao TCU os seguintes formulários preenchidos: Formulário Principal, anexo I – governança da Defensoria Pública, anexo II – Custeio da Monitoração Eletrônica, Anexo III – Governança do Poder Executivo – parte 1, Anexo IV – Governança do Poder Executivo – parte 2, Anexo V – Governança do Ministério Público, Anexo VI – Governança do Poder Judiciário. As entregas deram-se conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: Relação dos documentos remetidos ao TCU pelos Tribunais de Contas participantes da auditoria

Tribunal de Contas	Formulário	Anexo I	Anexo II	Anexo III	Anexo IV	Anexo V	Anexo VI
		Defensoria Pública	Monitoração Eletrônica	Poder Executivo – parte 1	Poder Executivo – parte 2	Ministério Público	Poder Judiciário
AC	X	X					
AM	X	X	X		X		
AL							
AP	X	X				X	
BA	X	X	X	X	X		X
DF	X	X	X	X	X	X	
MA	X	X		X	X	X	X
MG	X	X	X	X	X	X	X
MS	X	X	X			X	X
MT	X	X	X	X	X	X	X
PA	X	X	X	X	X	X	X
PB	X	X		X	X	X	X
PI	X	X				X	X
PR	X	X	X	X	X	X	X
RN	X	X	X	X	X	X	X
RO	X	X	X	X	X	X	

<b>RR</b>	X	X			X		X
<b>RS</b>	X						
<b>SE</b>	X	X	X	X	X	X	X
<b>TO</b>	X	X	X	X	X	X	X

46. Além das informações prestadas pelo TCDF e pelos TCEs, de natureza local, o TCU responsabilizou-se pela análise do tema sob o ponto de vista federal, tendo como principal órgão fiscalizado o Departamento Penitenciário Nacional, sem prejuízo do envio de questionários ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

47. A equipe de auditores do TCU consolidou e analisou as respostas presentes nos formulários e respectivos anexos enviados pelos diversos tribunais de contas e adicionou análises empreendidas sob a ótica federal, obtendo-se visão nacional dos tópicos tratados nas quatro questões de auditoria, detalhadas no item seguinte.

#### 1.4. Organização do relatório

48. O relatório dividiu-se de acordo com as quatro questões de auditoria a seguir apresentadas:

Questão de Auditoria 1: O controle exercido sobre os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) repassados aos fundos dos estados e do Distrito Federal está em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar 79/1994 e pelas normas emitidas pelo Departamento Penitenciário Nacional?

Questão de Auditoria 2: O recurso tecnológico da solução de monitoração eletrônica está adequadamente implantado e disponível nos estados e no Distrito Federal?

Questão de Auditoria 3: A estrutura de governança da política pública do sistema prisional é aderente às componentes 'coordenação' e 'institucionalização'?

Questão de Auditoria 4: A fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal atende os objetivos preconizados pela Lei de Execução Penal?

### **2. O controle exercido sobre os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) repassados aos fundos dos estados e do Distrito Federal está em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar 79/1994 e pelas normas emitidas pelo Departamento Penitenciário Nacional?**

#### **2.1. Risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos estaduais e do DF sem efetiva geração de vagas prisionais**

49. O Fundo Penitenciário Nacional é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional e tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

50. Os valores poderão ser repassados aos estados/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.

51. Houve, até hoje, dois repasses obrigatórios, no total global de R\$ 1.799.804.999,88.

52. Na primeira transferência, realizada em dezembro de 2016, a União disponibilizou aos estados e ao DF (às 27 UFs, portanto) cotas individuais idênticas de R\$ 44.784.444,44, sendo R\$ 31.944.444,14 destinados à geração de vagas prisionais e R\$ 12.840.000,00 dirigidos ao aparelhamento e à modernização, totalizando R\$ 1.209.179.991,78, conforme informado no Portal do Depen (peça 92).

53. No segundo repasse, ocorrido em dezembro de 2017, quando também todas as UFs foram favorecidas, os montantes individuais variaram de estado a estado (ou DF), alcançando a cifra geral de R\$ 590.625.000,00. A partilha em cotas obedeceu aos critérios estabelecidos no art. 3º-A, §7º, inciso I, alíneas 'a', 'b' e 'c' da LC 79/1994:

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

54. A soma dos percentuais acima representa 90% dos recursos transferidos, uma vez que há reserva legal de 10% para alocação nos fundos específicos dos municípios (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994).

55. Os repasses de 2017 devem ser aplicados pelas UFs em investimento e custeio, na proporção de 64% e 36%, respectivamente (peça 89, p. 3, Anexo II da Portaria MJSP 1.221/2017).



Tabela 2: Segunda cota dos recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo aos estados e ao DF em dezembro de 2017.

Sigla	Valor total repassado	Investimento (63,39%)	Custeio (36,61%)
AC	R\$ 16.266.404,94	R\$ 10.311.274,09	R\$ 5.955.130,85
AL	R\$ 18.827.903,05	R\$ 11.935.007,74	R\$ 6.892.895,31
AM	R\$ 19.012.610,89	R\$ 12.052.094,04	R\$ 6.960.516,85
AP	R\$ 14.610.865,37	R\$ 9.261.827,56	R\$ 5.349.037,81
BA	R\$ 28.027.281,75	R\$ 17.766.493,90	R\$ 10.260.787,85
CE	R\$ 29.640.172,95	R\$ 18.788.905,63	R\$ 10.851.267,32
DF	R\$ 12.706.416,31	R\$ 8.054.597,30	R\$ 4.651.819,01
ES	R\$ 17.129.399,10	R\$ 10.858.326,09	R\$ 6.271.073,01
GO	R\$ 17.732.768,86	R\$ 11.240.802,18	R\$ 6.491.966,68
MA	R\$ 23.271.853,63	R\$ 14.752.028,01	R\$ 8.519.825,61
MG	R\$ 34.455.799,00	R\$ 21.841.530,99	R\$ 12.614.268,02
MS	R\$ 16.599.454,04	R\$ 10.522.393,91	R\$ 6.077.060,12
MT	R\$ 14.568.090,47	R\$ 9.234.712,55	R\$ 5.333.377,92
PA	R\$ 23.665.798,87	R\$ 15.001.749,90	R\$ 8.664.048,97
PB	R\$ 18.881.007,92	R\$ 11.968.670,92	R\$ 6.912.337,00
PE	R\$ 28.516.684,32	R\$ 18.076.726,19	R\$ 10.439.958,13
PI	R\$ 16.658.521,65	R\$ 10.559.836,88	R\$ 6.098.684,78
PR	R\$ 26.658.356,32	R\$ 16.898.732,07	R\$ 9.759.624,25
RJ	R\$ 26.519.592,43	R\$ 16.810.769,64	R\$ 9.708.822,79
RN	R\$ 17.310.598,89	R\$ 10.973.188,64	R\$ 6.337.410,26
RO	R\$ 17.069.627,10	R\$ 10.820.436,62	R\$ 6.249.190,48
RR	R\$ 12.438.458,20	R\$ 7.884.738,65	R\$ 4.553.719,55
RS	R\$ 18.885.000,28	R\$ 11.971.201,68	R\$ 6.913.798,60
SC	R\$ 15.531.906,98	R\$ 9.845.675,83	R\$ 5.686.231,14
SE	R\$ 16.035.879,93	R\$ 10.165.144,29	R\$ 5.870.735,64
SP	R\$ 74.426.063,50	R\$ 47.178.681,65	R\$ 27.247.381,85
TO	R\$ 15.178.483,26	R\$ 9.621.640,54	R\$ 5.556.842,72
<b>Total:</b>	R\$ 590.625.000,00	R\$ 374.397.187,50	R\$ 216.227.812,50

Fonte: Anexo II da Portaria MJSP 1.221/2017, publicada no DOU de 22/12/2017, seção 1 (peça 89, p. 3).

56. Cabe esclarecer que o termo ‘geração de vagas’ é utilizado neste relatório na acepção de construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (art. 3º, inciso I, da LC 79/1994).

57. A expressão ‘aparelhamento e modernização’, por exclusão, refere-se à maioria das ações contempladas nos demais incisos do citado art. 3º. Neste caso, os recursos são destinados ao desenvolvimento de ações voltadas à promoção da cidadania, às alternativas penais, ao controle social, à capacitação, à qualificação de servidores do sistema penitenciário, entre outros.

58. Nos dois repasses fundo a fundo até hoje realizados (dezembro de 2016 e de 2017), nenhum município se candidatou a receber recursos, embora haja autorização expressa nesse sentido na LC 79/1994 (art. 3º - A, *caput*).

59. Por meio do Ofício de Requisição 19/2017-TCU/SecexDefesa (peça 68), item ‘a’, o Depen foi perguntado sobre a situação/estágio de aplicação dos recursos transferidos em dezembro de 2016 (primeiro repasse).

60. A resposta do órgão deu-se por meio do Ofício 141/2018/GABDEPEN/DEPEN-MJ, de 7/2/2018, que encaminha a Informação nº 226/2017/CGGIR-Depen/DIRPP/Depen, peça 90.

61. No documento, além de outros dados, o órgão discrimina os gastos realizados por cada UF nas ações: a) construção/ampliação de estabelecimentos penais; b) modernização-capital; e c) modernização-custeio.

62. Em relação à ação construção/ampliação de estabelecimentos prisionais, considerando que cada UF recebeu R\$ 31.944.444,44 para esse fim específico em 2016, o Depen apresentou os seguintes montantes de gastos, particularizados por UF:

Tabela 3: Gastos realizados pelas UFs na ação construção/ampliação de estabelecimentos prisionais com recursos repassados em dezembro de 2016 (R\$ 31.944.444,44). Posição 26/1/2018 (peça 91).

UF	Gastos realizados	Percentual financeiro executado em relação aos R\$ 31.944.444,44 repassados em 2016
AC	R\$ 2.458.025,43	7,69%
AL	R\$ 0,00	0,00%
AM	R\$ 0,00	0,00%
AP	R\$ 0,00	0,00%
BA	R\$ 0,00 *	0,00%
CE	R\$ 0,00 *	0,00%
DF	Não informado	0,00%
ES	R\$ 0,00	0,00%
GO	R\$ 7.900.160,44	24,73%
MA	R\$ 0,00	0,00%
MG	R\$ 0,00	0,00%
MS	R\$ 0,00	0,00%
MT	R\$ 0,00	0,00%
PA	R\$ 0,00	0,00%
PB	R\$ 0,00	0,00%
PE	R\$ 2.291.143,62	7,17%
PI	R\$ 0,00	0,00%
PR	R\$ 0,00	0,00%
RJ	R\$ 2.896.820,00	9,07%
RN	R\$ 3.176.438,61	9,94%
RO	R\$ 0,00	0,00%
RR	R\$ 0,00	0,00%
RS	Não informado	0,00%
SC	R\$ 113.100,17	0,35%
SE	R\$ 0,00	0,00%
SP	R\$ 117.862,28	0,37%
TO	R\$ 0,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>R\$ 18.953.550,55</b>	

Fonte: Depen (Peça 91)

\*Bahia e Ceará receberam os recursos no último trimestre de 2017.

63. A partir da tabela acima, conclui-se que, dos R\$ 862.499.999,88 repassados no final de 2016 para geração de vagas, as UFs, juntas, excetuando-se DF e RS, cujos valores não foram informados, desembolsaram R\$ 18.953.550,55, cerca de 2% daquele montante.

64. Não houve, portanto, conforme também posteriormente confirmado junto ao Departamento Penitenciário Nacional, geração de vaga até o presente momento (fevereiro de 2018). Não há, igualmente, indicativos de que as entregas ocorram até 31/12/2018, data final estabelecida pelo Depen para a aplicação dos recursos referentes a 2016, conforme prorrogação de prazo autorizada por meio da Portaria MJSP 1.711/2017 (peça 89, p. 5).

65. A esse respeito, cabe apresentar breve apanhado histórico que permite concluir que a União não vem alcançado metas de criação de vagas em estabelecimentos penais. Em grande medida, isso se deve ao fato de que o sucesso dos empreendimentos não está unicamente sob a governabilidade federal, dependendo, sobretudo, do êxito e interesse de governos locais.

66. Ilustra esse quadro o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que direcionou recursos financeiros às UF's para a execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, conforme exame empreendido no âmbito do relatório da primeira etapa desta auditoria, peça 106 do TC 003.673/2017-0.

67. O Pnasp foi contemplado no PPA 2012-2015 e, devido a problemas diversos, 'entregou' apenas 1.490 das 42,5 mil novas vagas pretendidas (posição de 2017).

68. Entre as razões para o baixo atingimento de metas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) apontou entraves imputados às diversas instituições governamentais envolvidas no processo, conforme percentuais de responsabilidades seguintes: 56% aos estados/DF, 22% à Caixa Econômica Federal e 22% ao Depen, peça 5 do TC 028.878/2016-7.

69. O estudo do órgão de controle interno demonstra, portanto, que mais da metade da responsabilidade pelo atraso do programa é atribuível às UF's. As alterações/inadequações do local de construção, ainda segundo a CGU, constituem um dos principais gargalos para o êxito dos empreendimentos.

70. Em relação aos repasses obrigatórios fundo a fundo, também é possível colher exemplos de problemas relativos ao local onde serão edificados os estabelecimentos prisionais, como ocorrido nos estados de Sergipe (peça 52, p. 1) e do Amazonas (peça 33, p. 2).

71. No primeiro caso, o governo sergipano solicitou autorização ao MJSP para utilizar parte dos recursos da primeira cota recebida para demolição de unidade já existente e limpeza de terreno, com vistas à construção da Penitenciária de Regime Semiaberto no município de Areia Branca, capacidade para 632 vagas. No entanto, o pleito foi negado pela União, pois a demolição de construção existente, conforme explanado pelo Depen, não faria parte do rol de possibilidades de gastos (aplicação de recursos) elencadas na LC 79/1994.

72. Nessa situação, sendo a demolição condição necessária para o início da construção, o dispêndio deverá correr à conta do ente federativo. Todavia, considerando as possíveis restrições orçamentárias do estado (<http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2016/11/deficit-em-sergipe-cresce-29-em-2016-e-estado-sofre-com-efeito-domino.html>, consulta em 15/12/2017), é possível que a geração de vagas não ocorra com a brevidade esperada, frustrando a política pública durante um razoável período de tempo.

73. Já no caso de Amazonas, não havia 'anuência quanto ao terreno' destinado à construção de presídios quando do recebimento das transferências obrigatórias do Funpen.

74. Portanto, seja por entraves burocráticos, como licenças e autorizações, seja em razão de problemas na destinação de terrenos para construções de presídios, o fato é que se verifica longo prazo de entrega de obras de engenharia, em geral motivado por questões internas às UF's, e os repasses obrigatórios não dão mostras de que essa situação se altere.

75. Essa constatação torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que os recursos do Funpen, por expressa disposição legal, continuarão sendo anualmente repassados, possivelmente com valores significativos destinados à geração de vagas prisionais.

76. Em 2016, para iniciar, cada UF recebeu cotas idênticas de R\$ 31.944.444,44 para essa ação. Em 2017, as 27 UF's receberam, para o mesmo fim, as cifras informadas na tabela abaixo, que discrimina os valores repassados em 2016 e 2017, bem como apresenta totalizadores.

Tabela 4: Distribuição de recursos para geração de vagas referentes às duas primeiras cotas do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo em dezembro de 2016 e 2017, posição fevereiro de 2018.

UF	Exercício 2016	Exercício de 2017	Total destinado à geração de vagas (2016 + 2017)
AC	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.879.921,48	R\$ 36.824.365,92
AL	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.648.370,91	R\$ 37.592.815,35
AM	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.703.783,27	R\$ 37.648.227,71
AP	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.383.259,61	R\$ 36.327.704,05
BA	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.408.184,52	R\$ 40.352.628,96

<b>CE</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.892.051,88	R\$ 40.836.496,32
<b>DF</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 3.811.924,89	R\$ 35.756.369,33
<b>ES</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.138.819,73	R\$ 37.083.264,17
<b>GO</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.319.830,66	R\$ 37.264.275,10
<b>MA</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 6.981.556,09	R\$ 38.926.000,53
<b>MG</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 10.336.739,70	R\$ 42.281.184,14
<b>MS</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.979.836,21	R\$ 36.924.280,65
<b>MT</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.370.427,14	R\$ 36.314.871,58
<b>PA</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.099.739,66	R\$ 39.044.184,10
<b>PB</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.664.302,37	R\$ 37.608.746,81
<b>PE</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.555.005,30	R\$ 40.499.449,74
<b>PI</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.997.556,50	R\$ 36.942.000,94
<b>PR</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.997.506,90	R\$ 39.941.951,34
<b>RJ</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.955.877,73	R\$ 39.900.322,17
<b>RN</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.193.179,67	R\$ 37.137.624,11
<b>RO</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.120.888,13	R\$ 37.065.332,57
<b>RR</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 3.731.537,46	R\$ 35.675.981,90
<b>RS</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.665.500,08	R\$ 37.609.944,52
<b>SC</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.659.572,09	R\$ 36.604.016,53
<b>SE</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.810.763,98	R\$ 36.755.208,42
<b>SP</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 22.327.819,05	R\$ 54.272.263,49
<b>TO</b>	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.553.544,98	R\$ 36.497.989,42
<b>Total:</b>	R\$ 862.499.999,88	R\$ 177.187.500,00	R\$ 1.039.687.499,88

Fonte: Portal do Depen: Depen.gov.br (peça 92).

77. Assim, computando-se o somatório dos valores repassados para geração de vagas aos estados e DF em 2016 e 2017, têm-se os montantes anuais de R\$ 862.499.999,88 e R\$ 177.187.500,00, respectivamente, perfazendo o valor total de R\$ 1.039.687.499,88 nos dois exercícios (tabela acima)

78. Ocorre que, mesmo se abstraindo os problemas de gerência e administração encontrados nas UFs, o ciclo de gestão de ações destinadas à construção de estabelecimentos prisionais é, por si só, demorado, sendo raramente inferior a três anos, envolvendo etapas que vão desde o planejamento até o desembaraço burocrático, licitações, contratações, execução e efetiva entrega da obra.

79. A esse respeito, relevante trazer à baila o importante exemplo do Governo do Distrito Federal, cujo cronograma de utilização de recursos da primeira cota do Funpen para geração de vagas (2016) observará os seguintes prazos:

Tabela 5: Cronograma de geração de vagas no GDF com recursos da primeira cota de recursos fundo a fundo (Funpen), repassada em dezembro de 2016

<b>Etapas</b>	<b>Data prevista</b>
Conclusão de projetos executivos complementares	30/7/2018
Conclusão do processo licitatório	31/12/2018
Contratação	28/2/2019
Conclusão das obras	30/8/2020

Fonte: peça 31.

80. Conforme visto, o DF ainda está na etapa embrionária do processo. A previsão de conclusão das obras é agosto de 2020, quando o ente distrital já terá abrigado em seu fundo penitenciário mais três cotas de transferências (2017, 2018, 2019) e estará na iminência de receber uma quarta parcela (2020).

81. É possível que parte dessas futuras cotas seja direcionada para a geração de vagas, dada a reserva legal de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Funpen em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, art. 3º, §5º, da LC 79/1994.
82. Não há, no entanto, imposição legal de que, invariavelmente, 30% do valor destinado a cada UF por meio da modalidade fundo a fundo destinem-se à geração de vagas prisionais, conforme indicado no art. 7º da Portaria MJSP 1.221, de 21 de dezembro de 2017, que regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferências obrigatórias do Funpen para as Unidades da Federação para o ano de 2017: ‘No mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do FUNPEN serão aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais’.
83. Com o propósito de alcançar o referido percentual (art. 3º, §5º, da LC 79/1994), pode a União, por exemplo, alocá-lo em determinados estados ou no DF (transferências voluntárias ou obrigatórias), conforme necessidades e capacidades operativas de cada um, ou, ainda por hipótese, destinar parcela dele à construção de penitenciárias federais.
84. A União também não se obriga, pelo menos até 2019, a repassar às UFs os exatos (ou próximos) percentuais inscritos no art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994, uma vez que os incisos I, II e III trazem apenas limites percentuais máximos admitidos (‘até’), não havendo, portanto, limites inferiores.
85. Em 2017, quando o maior percentual permitido era 75%, a União, após excluir as despesas de investimento e custeio do Depen (art. 3º-A, §1º, da LC 79/1994), transferiu aos entes federativos 65,28% da dotação orçamentária ajustada do Funpen (R\$ 590.625.000,00/R\$ 904.668.627,00), conforme Nota Técnica nº 1/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN, peça 100.
86. Assim, para atenuar a situação exposta, conforme será proposto, a União, ao examinar o plano de aplicação ofertado pelos estados/DF e municípios em repasses vindouros, deverá considerar o estágio de aplicação de recursos anteriormente repassados para ações que envolvem obras de engenharia e, em especial, a capacidade do ente federativo de desenvolver empreendimentos simultâneos dessa mesma natureza.
87. Não o fazendo, e não havendo impedimentos para novos repasses anuais em razão de não atendimento de condicionantes legais, tampouco determinação de restituição de saldos financeiros decorrente de não utilização, ter-se-á acúmulo de verbas do Funpen em fundos dos estados e DF sem entregas efetivas (obras inconclusas), resultando que, na prática, os recursos, antes depositados no Funpen, agora o estarão nos fundos desses entes.
88. Há, dessa forma, grande probabilidade de sobreposição de repasses financeiros para construção, reforma e ampliação de presídios sem que os antecedentes tenham alcançado o objetivo determinado, com significativos riscos de má gestão e desvios de recursos públicos (superfaturamento e/ou sobrepreços).
89. Logo, a cota de cada UF partilhada segundo os critérios colocados no art. 3-A, §7º, da LC 79/1994, combinada com a exigência de aplicação de 30% da dotação do Funpen em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, deve ser estabelecida com racionalidade e estar parametrizada nos princípios constitucionais, em especial, no que interessa à presente análise, no princípio da economicidade.
90. O exame da economicidade deve sopesar os custos e os resultados para a sociedade, tendo como parâmetro as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto ao emprego de recursos públicos.
91. O ato antieconômico não ocorre somente devido ao sobrepreço ou superfaturamento. Ante a escassez de recursos, conforme leciona a Economia, os gestores públicos devem utilizá-los com racionalidade, em quantidade e no momento adequados, aplicando-os em objetos que não se refletirão em disfunções estatais.
92. Sob esse prisma, cabe ao Tribunal de Contas da União, além de determinar ao Depen a adoção de medidas que mitiguem os riscos apontados neste capítulo (§86), exercer a competência outorgada pelo art. 59, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alertando parte dos órgãos e Poderes enumerados no art. 20 da mesma lei sobre o risco de repasses anuais sucessivos de recursos do Funpen aos estados, DF e municípios para aplicação em objeto (geração de vagas) que demanda longo prazo de maturação, com impacto sobre o resultado do programa, conforme será proposto ao final deste relatório.
93. Em relação a ações de aparelhamento e modernização, os repasses da União na modalidade obrigatória em 2016 e 2017 estão contemplados na tabela abaixo:

Tabela 6: Valores do Funpen (fundo a fundo) transferidos para ações de aparelhamento e modernização.

UF	2016 (R\$)	2017 *(R\$)	Total (2016 + 2017)
----	------------	-------------	---------------------



AC	12.840.000,00	11.386.483,46	R\$ 24.226.483,46
AL	12.840.000,00	13.179.532,13	R\$ 26.019.532,13
AM	12.840.000,00	13.308.827,62	R\$ 26.148.827,62
AP	12.840.000,00	10.227.605,76	R\$ 23.067.605,76
BA	12.840.000,00	19.619.097,22	R\$ 32.459.097,22
CE	12.840.000,00	20.748.121,06	R\$ 33.588.121,06
DF	12.840.000,00	8.894.491,42	R\$ 21.734.491,42
ES	12.840.000,00	11.990.579,37	R\$ 24.830.579,37
GO	12.840.000,00	12.412.938,20	R\$ 25.252.938,20
MA	12.840.000,00	16.290.297,54	R\$ 29.130.297,54
MG	12.840.000,00	24.119.059,30	R\$ 36.959.059,30
MS	12.840.000,00	11.619.617,82	R\$ 24.459.617,82
MT	12.840.000,00	10.197.663,33	R\$ 23.037.663,33
PA	12.840.000,00	16.566.059,21	R\$ 29.406.059,21
PB	12.840.000,00	13.216.705,54	R\$ 26.056.705,54
PE	12.840.000,00	19.961.679,03	R\$ 32.801.679,03
PI	12.840.000,00	11.660.965,16	R\$ 24.500.965,16
PR	12.840.000,00	18.660.849,43	R\$ 31.500.849,43
RJ	12.840.000,00	18.563.714,70	R\$ 31.403.714,70
RN	12.840.000,00	12.117.419,23	R\$ 24.957.419,23
RO	12.840.000,00	11.948.738,97	R\$ 24.788.738,97
RR	12.840.000,00	8.706.920,74	R\$ 21.546.920,74
RS	12.840.000,00	13.219.500,20	R\$ 26.059.500,20
SC	12.840.000,00	10.872.334,88	R\$ 23.712.334,88
SE	12.840.000,00	11.225.115,95	R\$ 24.065.115,95
SP	12.840.000,00	52.098.244,45	R\$ 64.938.244,45
TO	12.840.000,00	10.624.938,28	R\$ 23.464.938,28
<b>Total:</b>	<b>346.680.000,00</b>	<b>413.437.500,00</b>	<b>R\$ 760.117.500,00</b>

Fonte: Depen (peças 91 e 89)

\* Ações ‘aparelhamento e modernização’ contam com 70% do valor total transferido para cada UF, uma vez que 30% são destinados à ‘construção’.

94. Relativamente aos valores de 2016 acima informados, as UFs efetivaram os seguintes gastos, conforme Informação 226/2017/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN, peça 91:

Tabela 7: Gastos realizados pelas UFs em aparelhamento e modernização (capital e custeio) com recursos repassados em dezembro de 2016 (R\$ 12.840.000,00). Posição 26/1/2018.

<b>Percentual financeiro executado dos R\$ 12.840.000,00 repassados a cada UF em 2016.</b>				
<b>UF</b>	<b>Modernização-Capital (R\$) (A)</b>	<b>Modernização-Custeio (R\$) (B)</b>	<b>Total (R\$) (A) + (B)</b>	<b>(%)</b>
AC	8.117.793,51	1.869.942,08	9.987.735,59	78%
AL	3.140.356,40	309.892,80	3.450.249,20	27%
AM	2.450.534,00	103.200,00	2.553.734,00	20%
AP	0,00	0,00	0,00	0%
CE	0,00	0,00	0,00	0%

<b>DF</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>ES</b>	2.072.408,97	0,00	2.072.408,97	16%
<b>GO</b>	1.646.747,56	717.856,00	2.364.603,56	18%
<b>MA</b>	4.369.890,19	145.135,55	4.515.025,74	35%
<b>MG</b>	7.553.941,05	0,00	7.553.941,05	59%
<b>MS</b>	2.230.257,00	0,00	2.230.257,00	17%
<b>MT</b>	5.130.850,00	1.189.576,00	6.320.426,00	49%
<b>PA</b>	5.835.968,70	989.279,35	6.825.248,05	53%
<b>PB</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>PE</b>	5.504.408,08	988.957,41	6.493.365,49	51%
<b>PI</b>	8.092.974,40	2.356.492,88	10.449.467,28	81%
<b>PR</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>RJ</b>	3.575.777,60	1.274.900,00	4.850.677,60	38%
<b>RN</b>	2.956.604,60	127.253,62	3.083.858,22	24%
<b>RO</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>RR</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>RS</b>	0,00	0,00	0,00	0%
<b>SC</b>	1.447.741,58	575.779,58	2.023.521,16	16%
<b>SE</b>	915.244,70	29.001,00	944.245,70	7%
<b>SP</b>	0,00	579.136,23	579.136,23	5%
<b>TO</b>	0,00	372.948,50	372.948,50	3%
<b>Total</b>	R\$ 65.041.498,34	R\$ 11.629.351,00	R\$ 76.670.849,34	-

Fonte: Depen (peça 91)

95. Os quadros apresentados demonstram que tampouco em ações de aparelhamento e modernização há expectativa de utilização integral dos recursos no prazo definido em ato normativo. Apenas cinco estados apresentam dispêndios superiores à metade do total recebido (peça 91): Piauí (81%), Acre (78%), Minas Gerais (59%), Pará (53%) e Pernambuco (51%).

96. Embora em grau menos acentuado do que ocorre em ações para geração de vagas prisionais (construção, ampliação, reforma), esse baixo 'desempenho' (em termos globais, dos R\$ 346.680.000,00 repassados à totalidade das UFs em 2016 nessa ação, R\$ 76.670.849,34 foram gastos, representando 22,11%) deve ensejar no gestor público as mesmas preocupações já consignadas para os casos de construção, ampliação e reforma.

## 2.2. Insuficiência de condicionantes legais

97. A Portaria Depen 128/2017 (peça 89), que regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional, disciplina que o Departamento Penitenciário Nacional exercerá o controle sobre os recursos repassados às UFs por intermédio de acesso às contas bancárias específicas, relatórios semestrais ordinários, visitas *in loco* e relatório anual de gestão, entre outros (art. 3º).

98. Os recursos financeiros deverão ser depositados e geridos exclusivamente em conta bancária específica do Banco do Brasil abertas pelo Depen e, enquanto não empregados em sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundos de aplicação financeira de curto prazo, lastreados em títulos da dívida pública federal, com resgates automáticos (art. 1º).

99. Não obstante a exigência estabelecida na Portaria Depen 128/2017, o Distrito Federal e os estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não migraram os recursos recebidos em 2016 para as respectivas contas bancárias específicas, conforme atesta o Depen no documento à peça 91, posição de janeiro de 2018.

100. Treze Unidades Federativas também não apresentaram relatórios semestrais ao Depen relativamente ao primeiro quinhão de recursos repassados.

101. O problema pode ser melhor compreendido a partir da tabela construída com base na Informação 226/2017/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN, encaminhada pelo Depen por meio do Ofício 141/2018/GABDEPEN/DEPEN-MJ (peça 90), a qual retrata a situação de cada UF recebedora da primeira

cota do Funpen em relação aos dois instrumentos de controle citados (movimentação de recursos em contas específicas e relatórios semestrais).

Tabela 8: UFs que apresentaram relatório semestral e transferiram recursos para contas bancárias específicas. Posição de 26/1/2018.

UF	Apresentou relatório semestral?	Transferiu os recursos para as contas bancárias específicas?	Observações
AC	Não	Sim	Embora notificada pelo Depen, a UF não apresentou justificativas por não ter apresentado relatório semestral.
AL	Sim	Sim	A UF apresentou relatório semestral sucinto, 'composto de documentações financeiras, tais como notas fiscais e empenhos'.
AM	Não	Sim	A UF apresentou ao Depen, a título de relatório semestral, documento 'sucinto, no qual apresentou fotos de parte dos equipamentos adquiridos', tendo o Depen solicitado informações adicionais.
AP	Não**	Sim	A UF não apresentou relatório semestral. Não houve gastos com os recursos advindos do repasse fundo a fundo. Enviou alguns extratos bancários.
BA	*	Sim	Prazo de apresentação de relatório ainda não transcorrido, uma vez que a UF recebeu os recursos da primeira cota em outubro de 2017.
CE	*	Sim	Prazo de apresentação de relatório ainda não transcorrido, uma vez que a UF recebeu os recursos da primeira cota em novembro de 2017.
DF	Não	Não	O estado migrou para conta específica R\$ 4.000.000,00, referentes à ação de modernização-custeio, e R\$ 187.674,40, correspondentes aos rendimentos financeiros auferidos. Não migrou R\$ 31.944.444,44, referentes à construção/ampliação, e R\$ 8.840.000,00, relativos à modernização-capital, embora esses valores tenham sido sacados da conta do FUNPDF. A UF não apresentou o relatório semestral, mesmo após notificação do Depen.
ES	Sim	Sim	O relatório semestral apresentado contém notas fiscais, empenhos e atas de registros de preços.
GO	Não	Não	A UF não depositou os recursos repassados nas contas específicas abertas no Banco do Brasil pelo Depen na sua totalidade. Conforme relata o órgão federal, o ente, ao promover qualquer pagamento relativo aos recursos do fundo a fundo, deposita em

			cada ação pertinente o valor correspondente à despesa executada, para só então liquidar o gasto por intermédio das contas especiais.
<b>MA</b>	Sim	Sim	A UF apresentou o relatório semestral ao Depen com informações ‘alusivas aos gastos ora efetivados’.
<b>MG</b>	Sim	Sim	A UF ‘remeteu [ao Depen] informações pertinentes às aquisições realizadas’.
<b>MS</b>	Sim	Sim	A UF apresentou ‘relatórios sucintos da execução dos recursos’, o que ensejou, por parte do órgão federal, a solicitação de ‘informações complementares, a fim de permitir a devida análise’.
<b>MT</b>	Sim	Sim	A UF encaminhou ao Depen ‘informações pertinentes às aquisições realizadas’.
<b>PA</b>	Sim	Sim	O relatório semestral foi encaminhado pelo ente e está sob análise do Depen.
<b>PB</b>	Não**	Sim	A UF não realizou despesas. Não apresentou relatório semestral.
<b>PE</b>	Sim	Sim	A UF apresentou ‘prestação de contas parcial’.
<b>PI</b>	Sim	Sim	A UF apresentou ‘prestação de contas parcial’.
<b>PR</b>	Sim	Sim	A UF apresentou ‘relatório sucinto’. O Depen considerou ‘imprescindível o acréscimo de informações para que se possibilite a análise das ações adotadas’.
<b>RJ</b>	Não	Não	A UF não repassou às contas específicas do Banco do Brasil abertas pelo Depen o montante de R\$ 15 milhões, além dos rendimentos financeiros. Instado pelo órgão a prestar esclarecimentos, o gestor local ‘quedou silente’. O Depen afirmou que realizará monitoramento <i>in loco</i> e instaurará TCE.
<b>RN</b>	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.
<b>RO</b>	Não	Sim	A UF não realizou despesas. Não apresentou relatório semestral.
<b>RR</b>	Não	Sim	O Depen irá instaurar TCE a fim de apurar o uso pela UF de R\$ 3.565.770,12 em desconformidade com o previsto no Plano de Aplicação apresentado pelo gestor e aprovado pelo Depen.
<b>RS</b>	Não	Não	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral. Depen realizará visita <i>in loco</i> .
<b>SC</b>	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.
<b>SE</b>	Sim	Sim	A UF encaminhou ‘relatório sucinto’, sendo, segundo o Depen, ‘imprescindível a remessa de informações adicionais’.

<b>SP</b>	Sim	Sim	A UF apresentou ao Depen 'prestação de contas parcial'. O órgão federal relata que foram feitos depósitos indevidos na conta do Banco do Brasil aberta pelo Depen, em apuração pelo Depen.
<b>TO</b>	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.

Fonte: Depen, peça 91.

\* Prazo de apresentação de relatório semestral não transcorrido, uma vez que o repasse financeiro da União a essas UFs ocorreu no último trimestre de 2017.

\*\* A não realização de despesas não dispensa a UF da apresentação de relatório semestral.

102. Motivado pela falta de informações prestadas por algumas das UFs ou de atendimento a regras preestabelecidas pelo MJSP, o órgão penitenciário federal informou que planeja realizar verificações *in loco* em determinadas Unidades Federativas (peça 91), conforme especificado no quadro seguinte:

Tabela 9: Indicações pelo Depen de verificações *in loco* como mecanismo de controle dos recursos transferidos pelo Funpen (fundo a fundo).

UF	Objetivo da ação de controle
AC	Verificar o andamento das ações pactuadas no plano de aplicação, assim como a documentação correspondente aos gastos realizados.
DF	Verificar a ocorrência das seguintes situações: - os recursos repassados ao DF para as ações de construção/ampliação de estabelecimentos prisionais e modernização-capital, acrescidos de seus rendimentos, não foram transferidos para as contas bancárias específicas, conforme prevê a Portaria Depen 128/2017, embora tenham sido sacados da conta do Fundo Penitenciário do Distrito Federal (FUNPDF). - a UF não apresentou relatório semestral, mesmo após notificada pelo Depen.
GO	Acompanhar o andamento das ações pactuadas no plano de aplicação e os gastos executados até janeiro de 2018.
RJ	Monitorar <i>in loco</i> , junto à administração penitenciária do Rio de Janeiro, uma vez que a UF não depositou os recursos nas contas específicas, além de não ter respondido às solicitações do Depen para esclarecimento do uso dos recursos transferidos.
RN	Verificar a utilização dos recursos transferidos por meio de visita <i>in loco</i> na instituição responsável por gerir os recursos do Fundo Penitenciário local. A UF não apresentou relatório semestral.
RR	Verificar o andamento das ações firmadas no plano de aplicação dos recursos repassados.
RS	Visitar <i>in loco</i> a sede da administração penitenciária local responsável pela gestão do Fundo Penitenciário. A UF não fez os depósitos nas contas específicas, tampouco apresentou relatório semestral.

Fonte: Depen (peça 91).

103. Apesar dos problemas apontados, todas as UFs, inclusive aquelas com indicativos de instauração de tomada de contas especial, casos do Rio de Janeiro e de Roraima, tiveram seus respectivos fundos penitenciários abastecidos na segunda leva de transferência de recursos, ocorrida no final de 2017, conforme peça 92.

104. Para recebê-los, as UFs teriam que cumprir, em sua integralidade, as condicionantes impostas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, bem como no art. 3º, §4º, do mesmo dispositivo legal.

105. Conforme pode ser observado, o art. 3º-A, §3º, da aludida lei preocupou-se em definir requisitos mínimos (condicionantes) para que os entes federados recebam recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo:

I- existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios;



II- existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I;

III- apresentação de planos associados aos programas a que se refere o §2º do art. 3º da LC 79/1994, 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;

IV- habilitação do ente federativo nos programas instituídos;

V. aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterà 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;

VI - existência de conselhos estadual ou distrital penitenciários, de segurança pública, ou congêneres, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

106. Procurou, dessa forma, fomentar o enquadramento das UFs ao novo modelo, a fim de que fossem criados mecanismos e estruturas mínimas necessárias à gestão e ao controle das verbas federais.

107. No final de 2017, ante a proximidade da segunda transferência de recursos, a equipe de fiscalização emitiu o Ofício de Requisição 18/2017-TCU-SecexDefesa, de 8/2017-TCU-SecexDefesa, de 8/1/2018, peça 71, por meio do qual o Depen fora demandado a apresentar informações sobre o cumprimento das aludidas condicionantes legais por parte das UFs candidatas a receber recursos.

108. Em resposta, o órgão penitenciário federal disponibilizou ao Tribunal o quadro reproduzido no Anexo I, peça 101.

109. Segundo informações ali presentes, todos os entes federativos teriam cumprido as condicionantes legais e, por isso, tornaram-se aptos ao recebimento da segunda parcela (2017), não obstante alguns deles, conforme anteriormente exposto, não terem cumprido importantes mandamentos federais veiculados por meio de portarias, notas técnicas, etc., notadamente a regra de movimentação de valores em contas específicas e de apresentação de relatórios semestrais.

110. Referidos regramentos constituem, na verdade, instrumentos de controle instituídos pelo Depen, os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante, em acréscimo àqueles já definidos no art. 3º-A, §3º, incisos I a VI, da Lei Complementar 79/1994.

111. Não se trata de questionar as intenções do legislador, mas expor uma deficiência da lei que está impedindo o alcance do objetivo da política pública capitaneada pelo Depen enquanto gestor do Fundo Penitenciário Nacional.

112. Ressalvado esse aspecto, propõe-se recomendar à Presidência da República que, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medida provisória para ampliar o rol de condicionantes para que os estados, DF e municípios habilitem-se ao recebimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo, estabelecendo-lhes exigências em adição àquelas prescritas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, tais como movimentação de recursos em contas bancárias específicas, apresentação de relatórios semestrais, apresentação de relatório de execução físico-financeira, cumprimento integral do termo de adesão e do plano de aplicação, entre outras a serem definidas pela Administração.

### **2.3. Ausência de regulamentação das transferências fundo a fundo do Funpen**

113. A Lei Complementar 79/1994 estatui, no art. 4º, que o Poder Executivo baixará os atos necessários para regulamentá-la.

114. Atualmente, a referida LC é regulamentada pelo Decreto 1.093/1994, publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orientador dessa modalidade de repasse financeiro.

115. Até o momento, em relação às transferências obrigatórias do Funpen, a LC encontra-se precariamente 'regulamentada' por portarias e notas técnicas, a exemplo das seguintes:

a) Portaria MJSP 1.221/2017, que regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Funpen para as unidades da federação para o ano de 2017. O Anexo I contém minuta do Termo de Adesão e o Anexo II, a planilha com os critérios de partilha e os valores dos recursos distribuídos aos estados e ao DF;

b) Portaria MJSP 1.414/2016, que regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Funpen independentemente de convênio ou instrumento congêneres;

- c) Portaria MJSP 1.171/2017, que prorroga o prazo de que trata o *caput* do art. 6º da Portaria 1.414, de 26 de dezembro de 2016 (não utilização dos recursos até 31/12/2017);
- d) Portaria MJSP 72/2017, que altera a Portaria 1.414/2016;
- e) Portaria Depen 128/2017, que regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros obrigatórios do Funpen, na modalidade fundo a fundo, exclusivamente pelo Banco do Brasil S.A; e
- f) Nota Técnica 1/2017/DIRP/Depen, que contém orientações a respeito da utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as ações de geração de vagas em estabelecimentos penais (ampliação/construção e reforma).

116. Dessa forma, ante a lacuna derivada da falta de regulamento, o MJSP editou normativos disciplinadores da matéria com abordagens sobre diferentes temas, veiculados ora por portarias, ora por notas técnicas.

117. A falta de regulamentação, aliada à variedade de orientações lançadas pelo MJSP, traz dificuldades ao gestor e causa instabilidade.

118. Vale salientar que portarias não atingem nem obrigam terceiros, uma vez que são atos destinados a produzir efeitos internamente, apenas se dirigindo aos servidores administrativos, traçando-lhes diretrizes, esclarecimentos, orientações.

119. Sobre a matéria, reproduz-se trecho do relato do estado de Sergipe a respeito de dificuldades na aplicação dos recursos do Funpen decorrentes de indefinições e sobreposições de regras no âmbito das transferências fundo a fundo, conforme informado pelo TCE/SE:

Entretanto, as regras de utilização do recurso ainda não foram claramente definidas por parte do órgão concedente, ocorrendo diversas sobreposições de normas e regulamentos sobre a matéria, não havendo consenso sobre os parâmetros que serão adotados, especialmente no tocante a reforma, ampliação e construção de novas unidades prisionais.

120. A edição de ato regulatório conferirá a necessária estabilidade aos conteúdos jurídicos de observação obrigatória pelo Depen e pelos entes beneficiários do Funpen. Poderá definir elementos como termos, conceitos, conteúdo, prazos, etc., de forma a padronizar informações e garantir transparência à movimentação dos recursos financeiros transferidos pelo fundo federal.

121. Diante da importância da regulamentação da matéria, por meio do Ofício de Requisição 18/2017-TCU/SecexDefesa, peça 66, a equipe de fiscalização demandou ao Depen informações sobre a edição ou preparativos para a publicação do regulamento (remodelado) em comento.

122. Em atendimento ao expediente, o órgão afirmou que os normativos que regulamentam a referida lei complementar são: Lei 13.500/2017, Portaria MJSP 1414/2017, Portaria DEPEN 128/2017, Portaria DEPEN 72/2017, Portaria MJSP 1221/2017 e Portaria 1171/2017, peça 99.

123. No entanto, importante esclarecer que regulamento é a ato normativo emitido pelo Chefe do Executivo, cuja finalidade é desdobrar ou detalhar um ato superior. As formas mais comuns são os decretos regulamentares. A Lei 13.500/2017, citada pelo Depen, refere-se, na verdade, à lei que alterou a LC 79/1994, nada se assemelhando a regulamento.

124. À vista do exposto, a publicação pelo Poder Executivo Federal de ato regulamentador que contemple e consolide as recentes (2016-2018) e diversas diretivas informadas pelo MJSP deve processar-se com a brevidade que o caso requer, uma vez que o ato amodernado terá o condão de elevar a nível de regulamento todas as orientações importantes propagadas por portarias, notas técnicas etc.

#### **2.4. Conselhos: o controle social**

125. O controle dos repasses de recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo deve ser fortalecido devido à dificuldade de fiscalizar as transferências na forma tradicional, sobretudo em razão da materialidade e universalidade dos repasses que são/serão anualmente direcionados às UFs.

126. Ações de controle isoladas, quer do Depen, quer do Tribunal de Contas da União ou de outras instituições de controle, não conseguirão estar simultaneamente ou na frequência desejável nas 27 UFs e nos municípios potencialmente aptos a receber recursos sob o viés obrigatório.

127. A escassez de recursos humanos que predomina na Administração Pública nos tempos atuais, bem como a falta de perspectiva, por razões orçamentárias, de incrementos na força de trabalho (concurso público) para fiscalizar o universo dos repasses, obriga a uma mudança na forma de monitorar a aplicação desses recursos.

128. À vista disso, a integração das diversas instâncias de controle, com redução de retrabalho e troca de informações, é um aspecto que deve ser fomentado.

129. Conforme pode ser visto, em acréscimo às competências estabelecidas no art. 70 da Lei de Execução Penal, a LC 79/1994, art. 3º-A, §3º, VI, delegou aos conselhos estaduais ou distrital penitenciários, de segurança pública ou congêneres relevante responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos, sendo a existência desses conselhos, inclusive, um dos condicionantes para o repasse de verbas do Funpen às UFs.

130. Conforme informações presentes no Anexo I (peça 101), todas as UFs têm em sua estrutura os preditos conselhos. A confirmação do atendimento desse requisito pelo Depen, na prática, ocorreu por meio da verificação da existência de ato normativo constitutivo de conselhos e de sua composição.

131. Vale mencionar que, assim como a LC 79/1994, a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também ordenou a participação de conselhos no controle dos recursos transitados na modalidade fundo a fundo no âmbito da política educacional.

132. Em seu art. 24, estatui que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo serão exercidos por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

133. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados mensalmente, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

134. Os conselhos do Fundeb, poderão, sempre que julgarem conveniente, entre outras prerrogativas:

a) apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do fundo;

b) por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias;

c) requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do fundo, entre outros; e

d) realizar visitas e inspetorias *in loco* para verificar, por exemplo, o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do fundo.

135. Apresentados esses elementos elucidativos, avalia-se que algumas das práticas legais em curso no Fundeb pode e deve ser reproduzida na esfera do Funpen, de forma que os controles exercidos pelos conselhos sejam de fato determinantes, permitindo que as anormalidades locais detectadas sejam imediatamente reportadas ao Departamento Penitenciário Nacional.

## 2.5. Transparência

136. Por meio do item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no âmbito da primeira etapa desta auditoria (TC 003.673/2017-0), o TCU determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que disponibilizasse em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com links para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

137. Embora os presentes autos não tratem de monitoramento da deliberação anterior, mas da segunda etapa da auditoria no sistema prisional, a relevância e urgência da matéria justifica verificação do cumprimento da determinação já no curso destes autos.

138. Por meio do Ofício 67/2018/SE-MJ, de 8 de fevereiro de 2018, peça 202 do TC 003.673/2017-0, a Secretaria Executiva do MJSP informou ter incluído na página oficial do Depen na internet informações sobre os valores repassados fundo a fundo aos estados da federação e ao Distrito Federal, bem como o número dos correspondentes processos administrativos referentes a 2016 e 2017, no link: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1> (peça 89).

139. Ao se avaliar os dados apresentados na página do Ministério da Justiça e Segurança Pública na internet, reproduzidos nas tabelas 10 e 11, nota-se que não atendem ao objetivo visado. Eles consistem em registros feitos em tabelas estáticas, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, em que estão discriminados os números dos processos administrativos associados às transferências às unidades federadas e as frações dos recursos destinados à construção e ao custeio por Unidade da Federação. Não é oferecido meio de acesso aos respectivos processos, aspecto crítico para assegurar a transparência visada pela determinação do Tribunal.

Tabela 10: Valores do Funpen repassados às UFs em 2016

UF	Processos	Construção (R\$)	Aparelhamento e custeio (R\$)	Total (R\$)
AC	08016.015342/2016-32	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AL	08016.015356/2016-56	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AM	08016.015336/2016-85	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AP	08016.015355/2016-10	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
BA	08016.011046/2017-43	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
CE	00734.002015/2017-84	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
DF	08016.015374/2016-38	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
ES	08016.015361/2016-69	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
GO	08016.015352/2016-78	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MA	08016.015368/2016-81	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MG	08016.015380/2016-95	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MS	08016.015366/2016-91	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MT	08016.015365/2016-47	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PA	08016.015359/2016-90	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PB	08016.015346/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PE	08016.015358/2016-45	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PI	08016.015353/2016-12	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PR	08016.015337/2016-20	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RJ	08016.015335/2016-31	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RN	08016.015383/2016-29	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RO	08016.015362/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RR	08016.015345/2016-76	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RS	08016.015369/2016-25	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44

SC	08016.015338/2016 -74	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
SE	08016.015339/2016 -19	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
SP	08016.015373/2016 -93	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
TO	08016.015375/2016 -16	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
<b>Total</b>		<b>862.499.999 ,88</b>	<b>346.680.000 ,00</b>	<b>1.209.179.999,88</b>

Tabela 11: Valores do Funpen repassados às UFs em 2017

UF	Processos	Capital (R\$)	Custeio (R\$)	Total (R\$)
AC	08016.020932/2017- 68	10.311.274,09	5.955.130,85	16.266.404,94
AL	08016.020933/2017- 11	11.935.007,74	6.892.895,31	18.827.903,05
AM	08016.020939/2017- 80	12.052.094,04	6.960.516,85	19.012.610,89
AP	08016.020934/2017- 57	9.261.827,56	5.349.037,81	14.610.865,37
BA	08016.020938/2017- 35	17.766.493,90	10.260.787,85	28.027.281,75
CE	08016.020935/2017- 00	18.788.905,63	10.851.267,32	29.640.172,95
DF	08016.020931/2017- 13	8.054.597,30	4.651.819,01	12.706.416,31
ES	08016.020947/2017- 26	10.858.326,09	6.271.073,01	17.129.399,10
GO	08016.020944/2017- 92	11.240.802,18	6.491.966,68	17.732.768,86
MA	08016.020949/2017- 15	14.752.028,01	8.519.825,61	23.271.853,62
MG	08016.020936/2017- 46	21.841.530,99	12.614.268,02	34.455.799,01
MS	08016.020948/2017- 71	10.522.393,91	6.077.060,12	16.599.454,03
MT	08016.020940/2017- 12	9.234.712,55	5.333.377,92	14.568.090,47
PA	08016.020930/2017- 79	15.001.749,90	8.664.048,97	23.665.798,87
PB	08016.020945/2017- 37	11.968.670,92	6.912.337,00	18.881.007,92
PE	08016.020946/2017- 81	18.076.726,19	10.439.958,13	28.516.684,32
PI	08016.020943/2017- 48	10.559.836,88	6.098.684,78	16.658.521,66
PR	08016.020925/2017- 66	16.898.732,07	9.759.624,25	26.658.356,32



RJ	08016.020929/2017-44	16.810.769,64	9.708.822,79	26.519.592,43
RN	08016.020915/2017-21	10.973.188,64	6.337.410,26	17.310.598,90
RO	08016.020941/2017-59	10.820.436,62	6.249.190,48	17.069.627,10
RR	08016.020926/2017-19	7.884.738,65	4.553.719,55	12.438.458,20
RS	08016.020950/2017-40	11.971.201,68	6.913.798,60	18.885.000,28
SC	08016.020928/2017-08	9.845.675,83	5.686.231,14	15.531.906,97
SE	08016.020942/2017-01	10.165.144,29	5.870.735,64	16.035.879,93
SP	08016.020924/2017-11	47.178.681,65	27.247.381,85	74.426.063,50
TO	08016.020927/2017-55	9.621.640,54	5.556.842,72	15.178.483,26
<b>Total</b>		<b>374.397.187,49</b>	<b>216.227.812,52</b>	<b>590.625.000,01</b>

140. Por outro lado, o MJSP possui em sua página inicial, na aba ‘Política Penal’, o banner ‘Transparência Institucional’, que redireciona o usuário para seção contendo o título ‘Fundo Penitenciário Nacional, que, por sua vez, possui outros três banners, no seguinte endereço: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional>:

Figura 3: Banner na internet para acesso à execução do Funpen.



141. O caminho natural para os usuários e interessados em acompanhar o emprego dos recursos do Funpen seria acessar o banner ‘EXECUÇÃO’.

142. Entretanto, ao clicar em EXECUÇÃO’, as seguintes informações são apresentadas:

Figura 4: Informações na internet sobre a execução do Funpen.

**SEUS DIREITOS**

- Anistia Política
- Arquivo Nacional
- Classificação Indicativa
- Consumidor
- Elaboração Legislativa
- FUNAI
- Migrações
- Políticas de Justiça
- Política Penal**
- Políticas
- Sistema Penitenciário Federal
- Ouvidoria
- Cooperação Internacional
- Transparência Institucional
- RelatorioTCU.pdf
- ParecerTCU.pdf
- CertificadoTCU.pdf
- Relatorio\_de\_Auditoria.pdf
- copy\_of\_Relatorio\_de\_Auditoria.pdf
- Certificado\_de\_Auditoria.pdf
- Parecer\_do\_Dirigente\_do\_Orga...
- SEI\_MJ4836515Pronunciamento...
- CNP
- Notícias DEPEN
- Imagens
- Notícias DEPEN
- GuiaDeIntegracaoSISDEPEN\_v1
- SISDEPENIEWebServicesCusto
- SISDEPENIEWebServicesTabel

## FUNPEN - Execução

[Origem e Finalidade](#) | [Arrecadação](#) | [Execução](#)

### Execução Orçamentária do FUNPEN

O Departamento Penitenciário Nacional, faz parte da execução do Programa 2070 - Segurança com Cidadania, e Programa 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça, previsto no Plano Plurianual 2012/2015.

O Programa 2070 é composto pelas seguintes ações orçamentárias:

- 20UG - REINTEGRAÇÃO SOCIAL, ALTERNATIVAS PENAIS E CONTROLE SOCIAL;
- 20UH - REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO.

O Programa 2112 é composto pelas seguintes ações orçamentárias:

- 20WS - CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL;
- 2000 - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE.

Cada uma das ações apresentadas contém planos orçamentários, conforme tabela a seguir, que buscam a geração de vagas; o aprimoramento tecnológico dos estabelecimentos penais; o tratamento penitenciário adequado e digno ao apenado, internado e egresso do sistema com a sua posterior reintegração à sociedade.

Para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, ocorreram alterações significativas na estrutura de formulação dos últimos anos, objetivando um caráter mais estratégico. Outro objetivo almejado com a reformulação seria a simplificação da comunicação dos principais objetivos de governo e suas metas à sociedade.

**Quadro de Execução Orçamentária do DEPEN/MJ - Posição: 05/12/2014**

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - DEPEN/MJ	Grupo de Despesa	Dotação Atualizada	Empenhos Emitidos
ADMINISTRACAO DA UNIDADE	4	100.000,00	31.908,00
REINTEGRAÇÃO SOCIAL, ALTERNATIVAS PENAIS E CONTROLE SOCIAL	3	9.370.000,00	9.085.860,31
REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO	4	254.827.000,00	242.999.986,17
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL	4	13.671.796,00	13.647.538,25
		<b>336.467.599,00</b>	<b>317.814.491,57</b>
		<b>% Execução</b>	<b>94,74%</b>

143. Logo, em que pese o esforço do Depen em disponibilizar duas planilhas no endereço eletrônico informado no Ofício 67/2018/SE-MJ, ainda não é possível promover a transparência e o controle social dos valores repassados a título de transferências obrigatórias, conforme comando contido no 9.1.6 do Acórdão 2643/2017 – TCU – Plenário, pois, embora as informações estejam consolidadas por Unidade da Federação, não estão na seção reservada ao Funpen e não há links de acesso aos processos administrativos eletrônicos para consulta e análise detalhada da aplicação.

144. Tendo em vista essas constatações, e considerando que a deliberação original não fixou tempo para seu atendimento, convém sugerir a fixação de prazo para que o Depen simplifique o caminho às informações dos processos administrativos de repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades da federação, na forma sugerida no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017 – TCU – Plenário, bem como que possibilite o acesso ao teor desses processos mediante link específico, conforme também requerido na deliberação mencionada.

## 2.6. Conclusão

145. As transferências obrigatórias do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, DF e municípios na modalidade fundo a fundo foram instituídas pela Lei 13.500/2017, que alterou a Lei Complementar 79/1994.

146. Até o momento, os estados e DF foram contemplados com dois repasses nessa modalidade (dezembro de 2016 e 2017), totalizando R\$ 1.039.687.499,88 para geração de vagas prisionais (construção, ampliação e

reforma) e R\$ 760.117.500,00 para ações de modernização e aparelhamento. Nenhum município se habilitou até o momento.

147. Quanto a esses repasses, identificou-se, relativamente à ação para geração de vagas, risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos dos estados e do DF sem entregas efetivas por longo período de tempo, uma vez constatada a baixa execução dos valores transferidos em dezembro de 2016 destinados a esse fim (dos R\$ 862.499.999,88 transferidos, foram gastos apenas 2% até janeiro de 2018).

148. A situação agrava-se quando se sabe que a) há previsão legal de sucessivos repasses obrigatórios do Funpen aos entes federativos; b) a geração de vagas prisionais, em geral, requer longo período para sua efetiva conclusão; c) existe histórico de baixa efetividade de políticas públicas destinadas à criação de vagas em estabelecimentos prisionais.

149. Verificou-se também alto índice de descumprimento, por parte de parcela das UFs, de regras estabelecidas pelo Depen no tocante às transferências obrigatórias. Mesmo naqueles entes em que há indicativo de abertura de instauração de tomada de contas especial, houve amparo legal para novo repasse de verbas do Funpen em 2017.

150. Face à situação encontrada, vislumbrou-se necessário ampliar o rol de condicionantes legais para que estados, DF e municípios habilitem-se ao recebimento de novos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo.

151. Passados quase quinze meses desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o decreto que regulamenta a LC 79/1994, no que diz respeito às transferências obrigatórias, ainda não foi reformulado.

152. O ato, reclamado pelo art. 4º da LC 79/1994, deve contemplar e consolidar os diversos mandamentos normativos exarados pelo ministério. O efeito esperado de tal medida é elevar a nível de regulamento todas as orientações importantes até o momento propagadas por portarias, notas técnicas etc.

153. A Lei Complementar 79/1994 conferiu aos conselhos penitenciários a responsabilidade de apoiar o controle e a fiscalização da aplicação dos recursos do Funpen pelas Unidades Federativas beneficiárias.

154. Considerando a capilaridade dessas instâncias, já que presentes em todas as Unidades da Federação, é recomendável que os controles por elas exercidos sejam verdadeiramente efetivos.

155. Por meio do item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no âmbito da primeira etapa desta auditoria (TC 003.673/2017-0), o TCU determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que disponibilizasse em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com links para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

156. Em resposta à referida determinação, o MJSP enviou ao TCU o Ofício 67/2018/SE-MJ, de 8 de fevereiro de 2018, no qual comunica a inclusão de informações sobre os valores repassados fundo a fundo aos estados da federação e ao Distrito Federal, bem como o número dos correspondentes processos administrativos referentes a 2016 e 2017, na página oficial do Depen, link: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1>.

157. Todavia, a medida implementada pelo órgão penitenciário ainda não promove a transparência e o controle social dos valores repassados a título de transferências obrigatórias, pois, embora as informações estejam consolidadas por Unidade da Federação, não estão na seção reservada ao Funpen e não há links de acesso aos respectivos processos administrativos eletrônicos para consulta e análise detalhada da aplicação.

### **3. O recurso tecnológico da solução de monitoração eletrônica está adequadamente implantado e disponível nos estados e no Distrito Federal?**

#### **3.1. Monitoração Eletrônica: Marco regulatório e implantação de centrais nas unidades da federação**

158. A fiscalização por meio de monitoração eletrônica ganhou espaço na mídia recentemente, ao se apontar a inexistência de centrais em funcionamento em diversos estados da federação ou ausência de equipamento em quantitativo suficiente para atender à demanda (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1914493-presos-sao-soltos-sem-tornozeleira-eletronica-em-ao-menos-em-7-estados.shtml>).

159. A monitoração eletrônica no País utiliza-se de tornozeleira eletrônica que, combinada com outras soluções de hardware e software, observa o monitorado a partir de uma central. Os dados da geolocalização permitem atestar a sua presença na área estabelecida na determinação judicial.

160. A tecnologia de posicionamento global por satélite (GPS) é predominante no processo de localização, mas ainda se verifica o uso de transmissão por rádio frequência.

161. O equipamento é alimentado por bateria recarregável e emite sinais de alarme específicos caso haja baixa de carga ou mau funcionamento (fonte: Depen – Manual de gestão para a política de monitoração eletrônica de pessoas/2017).

162. Dados obtidos durante a monitoração devem ser mantidos em sigilo e ter acesso controlado. Todo incidente é identificado pelo sistema, demandando providências da equipe de monitoração que atua na central e, em situações de violações mais sérias, comunicação ao juízo.

163. Os serviços nas centrais, via de regra, são prestados por agentes penitenciários e funcionários da empresa contratada e, quando existente, por equipe multidisciplinar (advogado, psicólogo e assistente social), que presta apoio aos monitorados.

164. Além de se limitar a circular no espaço geográfico judicialmente estabelecido, denominado área de inclusão, o monitorado deverá manter controle quanto às recargas de bateria, evitando desconexão com a central de monitoração e, ainda, zelar pela conservação do equipamento.

165. O marco regulatório da monitoração eletrônica é a Lei 12.258/2010, que promoveu alterações na Lei de Execução Penal.

166. Em um primeiro momento, a lei facultava a fiscalização por meio de monitoração eletrônica quando autorizadas as saídas temporárias de presos em regime semiaberto ou determinada a prisão domiciliar, art. 146-B da LEP.

167. Posteriormente, o art. 319 do Decreto-Lei 3.689/1941 (Código de Processo Penal - CPP), com as alterações introduzidas pela Lei 12.403/2011, passou a prever o uso da tecnologia para monitoração do preso no rol de medidas cautelares diversas da prisão, a saber:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

**IX - monitoração eletrônica.** (destaque acrescido)

168. De forma geral, segundo estatui o Código de Processo Penal, art. 282, inciso I, as medidas cautelares atendem as seguintes necessidades:

a) aplicação da lei penal;

b) investigação ou instrução criminal; e

c) nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais.

169. Portanto, em síntese, conforme prescrevem o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal, a monitoração eletrônica é aplicável em uma das duas situações:

Tabela 12: Situações legalmente previstas para utilização de monitoração eletrônica

	Se anterior ao julgamento definitivo	Se na fase de execução penal
<b>Monitoração Eletrônica</b>	Medida Cautelar diversa da prisão	Instrumento de fiscalização de cumprimento da pena

170. Em âmbito infralegal, o Decreto 7.627/2011 regulamenta o uso do instrumento, definindo-o como ‘vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executadas por meios técnicos que permitam indicar a sua localização’ (art. 1º).

171. Referido normativo estabelece que a administração, a execução e o controle da monitoração eletrônica caberá aos órgãos de gestão penitenciária (art. 2º), competindo-lhes ainda, entre outras atribuições, adequar e manter programas e equipes multifuncionais de acompanhamento e de apoio à pessoa monitorada condenada (art. 2º, III).

172. Também dispõe que o equipamento de monitoração eletrônica deverá ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada (art. 5º); que o sistema será estruturado de modo a preservar o sigilo dos dados e das informações do monitorado (art. 6º); e que o acesso aos dados e informações da pessoa monitorada ficará restrito aos servidores expressamente autorizados que tenham necessidade de conhecê-los em virtude de suas atribuições (art.7º).

173. Por meio da Resolução 213/2015, art. 10, parágrafo único, o Conselho Nacional de Justiça deliberou que a utilização de informações coletadas durante a monitoração eletrônica dependerá de autorização judicial, em atenção ao art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal.

### 3.2. Avaliação das centrais de monitoração eletrônica existentes nas Unidades da Federação

174. Entre as vinte UFs fiscalizadas, dezesseis possuem centrais de monitoração eletrônica em funcionamento, conforme tabela 13 a seguir.

175. Atualmente, as centrais são custeadas com recursos da União (Funpen), por meio de convênios ou de repasses fundo a fundo, ou do tesouro estadual/distrital.

176. Os recursos oriundos dos convênios já firmados pelo ente federal destinaram-se à contratação de serviços de monitoração eletrônica, que são terceirizados, e de equipe multidisciplinar, enquanto os até hoje repassados na modalidade fundo a fundo tiveram por objetivo ações reservadas à implantação de estrutura física.

177. Cabe as UFs, por meio de recursos próprios, manter a estrutura administrativa e gerencial dessas centrais.

Tabela 13: Posição das UFs auditadas em relação à existência de central de monitoração eletrônica em funcionamento (outubro de 2017).

UF	Central em funcionamento	Convênio firmado com a União (R\$)	Transferência a fundo a fundo (R\$)	Tesouro Estadual (R\$)	Observação
DF	Sim	991.935,00	0,00	11.318.208,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
AC	Sim	1.151.466,68	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
AM	Sim	0,00	0,00	5.702.400,00	
AL	Não	1.600.000,00	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.



AP	Não	0,00	0,00	0,00	
BA	Não	1.934.000,00	0,00	0,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração. Funcionamento da central depende de regulamentação do Tribunal de Justiça.
MA	Sim	1.000.000,00	0,00	Não informado	
MG	Sim	0,00	0,00	Não informado	
MS	Sim	1.000.000,00	0,00	0,00	
MT	Sim	1.623.720,00	0,00	23.271.375,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
PA	Sim	4.497.576,06	0,00	12.156.530,79	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
PB	Sim	800.000,00	0,00	Não informado	Utilização parcial dos recursos advindos do convênio firmado com a União.
PI	Sim	1.227.603,84	1.200.000,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
PR	Sim	0,00	0,00	17.978.600,00	
RN	Sim	1.280.400,00	2.357.028,00	1.110.000,00	Os recursos advindos da transferência fundo a fundo ainda não foram utilizados.
RO	Sim	1.159.968,00	0,00	6.082.257,14	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de

					monitoração.
RR	Não	1.147.560,00	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
RS	Sim	0,00	0,00	Não informado	
SE	Sim	1.548.000,00	0,00	842.707,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
TO	Sim	1.745.620,80	1.827.000,00	974.019,84	Não houve ainda comprovação da utilização do recurso repassado na modalidade fundo a fundo

Fonte: Siconv (out/2017), relatórios dos tribunais de contas estaduais (out/2017, peças 30-53) e Depen (resposta ao Ofício de Requisição 17/2017, peça 67).

Obs: O valor dos convênios inclui a contrapartida do conveniente.

178. Pela tabela, constata-se que não há nos estados do Amapá, Alagoas, Bahia e Roraima centrais de monitoração em funcionamento. Entre os motivos, citam-se:

a) Amapá: falta de iniciativa do estado para implantação da solução com recursos próprios, tampouco tratativas com o Depen para viabilizar repasse de recursos via fundo a fundo;

b) Alagoas: não houve contratação de serviços de monitoração;

c) Bahia: ausência de regulamentação do Tribunal de Justiça. Não obstante isso, a equipe do TCE/BA constatou, mediante visita *in loco*, a adequação do espaço físico para a implantação da central e a existência de pessoal treinado para operá-la; e

d) Roraima: falta de capacitação de agentes públicos e de contratação de empresa para prestação do serviço de monitoramento (licitação ainda não realizada).

179. Além da identificação das centrais em funcionamento nas diferentes UF's, o presente trabalho avaliou as condições físicas em que operam. Como parâmetro de análise, utilizou-se o Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas, publicado em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional, fruto de consultoria contratada a partir de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (peça 58, p. 61-432).

180. Trata-se de um guia de boas práticas para a gestão da solução de monitoração eletrônica, que orienta aspectos como estrutura física, gerencial, administrativa e técnica da central de monitoração eletrônica, metodologias de acompanhamento de pessoas monitoradas, fluxos de procedimentos, entre outros.

181. Apesar da recente edição do manual (2017), o documento descreve os principais elementos que devem ser considerados no processo de implantação e operação de centrais de monitoramento e, sob essa ótica, pode ser utilizado como critério para avaliar a gestão das centrais inauguradas mesmo em anos anteriores, seja com recursos federais, seja com verbas estaduais ou distrital.

182. Em relação à estruturação das centrais, a diretriz de número 10 do manual, peça 58, p. 184, dispõe:

10 - Ao Poder Executivo nos Estados competirá a estruturação das Centrais de Monitoração Eletrônica para execução e acompanhamento da medida de monitoração eletrônica, com equipes profissionais qualificadas, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados, **além**

de se considerar a adequada separação institucional e funcional em relação à Administração Penitenciária e demais órgãos de Segurança Pública e Justiça Criminal, bem como garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho nos serviços de monitoração.

183. Ainda segundo o documento, a central de monitoração eletrônica deve ser estruturada em prédio que não seja utilizado concomitantemente para fins de execução da pena (centros de detenção provisória, prisões, penitenciárias e afins) ou em centros integrados de comando e controle ou estruturas similares, peça 58, p. 230.

184. A Nota Técnica 8/2017/DIRPP/DEPEN, peça 58, p. 3, por sua vez, que orienta a utilização dos recursos do Funpen para a contratação de serviço de monitoração eletrônica, registra, com base nos critérios estabelecidos no referido manual, que ‘os locais em que serão implantadas as Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas deverão oferecer estrutura física adequada às atividades a serem desenvolvidas, em especial o atendimento psicossocial das pessoas monitoradas por equipe multidisciplinar, resguardando-se a separação física em relação às instituições policiais do Estado/Distrito Federal’.

185. O Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas também estabelece como diretriz que (peça 58, p. 184):

11- Os serviços de monitoração devem ser pautados necessariamente no acompanhamento da pessoa monitorada por equipes multidisciplinares, compostas preferencialmente por assistente social, bacharéis em Direito e psicólogos, pois os serviços não podem estar orientados unicamente em práticas de controle e vigilância.

186. Além dos requisitos e competências exigidos desses profissionais (peça 58, p. 255), o citado documento indica os quantitativos adequados para cada cargo, considerando o número de monitorados (peça 58, p. 256).

187. Com base nas orientações anteriormente descritas, os tribunais de contas verificaram as condições físicas e funcionais das centrais implantadas nas UFs fiscalizadas (peça 58, p. 3) sob três perspectivas, a saber:

- a) ser instalada em local distinto das instituições policiais;
- b) ter espaço específico e segregado para comportar as equipes da empresa contratada e para prestar atendimento psicossocial aos monitorados, inclusive com sala de espera; e
- c) possuir equipe multidisciplinar com a composição mínima recomendada no Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (psicólogo, assistente social e advogado em quantitativo proporcional ao número de monitorados).

188. Os dados detalhados na tabela 14, trazidos pelos tribunais de contas dos estados e do DF, indicam que apenas seis UFs (MG, MT, RS, BA, DF, PI) entre as vinte fiscalizadas estão alinhadas com as diretrizes apresentadas no modelo proposto no manual do Depen, ressalvando-se que a central do estado da Bahia, à época da auditoria, não se encontrava em funcionamento:

Tabela 14: Adequação da estrutura física nas centrais de monitoração eletrônica e existência de equipe multidisciplinar.

	<b>Avaliação dos tribunais de contas sobre a adequação da estrutura física e a existência de equipe multidisciplinar nas centrais de monitoração eletrônica existentes (posição: outubro de 2017)</b>
	O espaço físico é inadequado. Há equipe multidisciplinar, mas sem a composição recomendada pelo Depen.
	E não informou.
	O espaço é adequado. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.
	há estrutura física adequada nem equipe multidisciplinar.
	O espaço é adequado e há equipe multidisciplinar.
	O espaço é adequado e há equipe multidisciplinar.
	Não há espaço para atendimento psicossocial de forma individualizada. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.
	utura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	Espaço físico insuficiente para adequação da estrutura e para instalação da equipe multidisciplinar. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.

<b>Avaliação dos tribunais de contas sobre a adequação da estrutura física e a existência de equipe multidisciplinar nas centrais de monitoração eletrônica existentes (posição: outubro de 2017)</b>	
	Estrutura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física pequena e inadequada por não atender completamente a capital, mas apenas a região de Guajará. Não há local próprio para o atendimento psicossocial, há falta de recursos tecnológicos e há relatos de diversos defeitos nos equipamentos de monitoramento. Há equipe multidisciplinar, mas é composta por poucos profissionais que atuam tempo integral e nem estão lotadas na central de monitoramento.
	Estrutura inadequada e não há equipe multidisciplinar.
	Espaço adequado e há equipe multidisciplinar.
	O TCE não informou.
	O TCE não informou.
	Não possui estrutura física nem equipe multidisciplinar adequadas.
	Não possui estrutura física adequada (estrutura física disponibilizada não dispõe de sala de espera e não permite atendimento individualizado, de forma a assegurar a privacidade dos monitorados) e não há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	TCE não informou se há estrutura física. Não há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física adequada e não há equipe multidisciplinar.

Fonte: formulários e documentos enviados pelos tribunais de contas das UFs auditadas.

189. Em outra frente, os TCs avaliaram se o quantitativo de tornozeleiras disponível nas UFs é suficiente para atender as decisões judiciais que determinam sua utilização.

190. Como metodologia de apuração, os tribunais de contas levantaram o número de sentenças decretando o uso de tornozeleira, confrontando-o com o número de equipamentos contratados.

191. A tabela abaixo resume a situação encontrada nos estados e no DF:

Tabela 15: Situação da demanda de tornozeleiras nas UFs fiscalizadas.

<b>Situação da demanda</b>	<b>UF</b>
Sem demanda reprimida	DF, AC, AM, MA, MT, PB, PR, TO, SE
Com demanda reprimida	RR, RS, PA
TCEs que não informaram	AL, AP, BA, MG, MS, PI, RO, RN

192. Além das UFs com indicativo de existência de demanda reprimida, os estados de Alagoas, Amapá, Bahia, inseridos no grupo 'sem informação dos TCEs', certamente enfrentam o mesmo problema, em virtude de inexistir central de monitoramento em funcionamento naquelas localidades.

193. No Pará, a demanda reprimida decorre de problemas técnicos nas tornozeleiras. Nesse estado, houve 1.371 decisões judiciais ditando a utilização de tornozeleiras e havia 1.063 em utilização. A diferença de 308 tornozeleiras não utilizadas decorreria de problemas na manutenção dos equipamentos.

194. No Rio Grande do Sul, há 2.326 tornozeleiras contratadas e 2.676 decisões judiciais ordenando a sua utilização. Logo, à época da execução da auditoria, havia no mínimo 350 indivíduos à espera dessa ferramenta. O TCE-RS informou que a Divisão de Monitoramento Eletrônico não conseguiria absorver totalmente a demanda do Judiciário devido à falta de capacidade operacional (falta de servidores, viaturas, computadores, etc.).

195. Conforme será minuciado no item seguinte, o Depen celebrou diversos convênios (tabela 16) no período de 2013 a 2015 com o objetivo de implantar centrais de monitoração eletrônica nas UFs.

196. Alguns dos convênios, como, por exemplo, os firmados com os estados de TO, PB e PA, foram financeiramente suplementados para adequar a estrutura funcional da ferramenta ao modelo proposto pelo Depen (Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas).

197. A instituição do modelo somente em 2017, quando idealmente esse padrão deveria ter sido estabelecido em momento anterior à expansão da política, revela a intempestividade do planejamento do Depen.

198. O apropriado seria que o modelo estivesse concluído em data anterior ao início da celebração dos primeiros convênios, assinados em 2013, pois a fase de planejamento de qualquer ação requer avaliação consistente e adequada da direção a ser seguida.

199. Em vista desse descompasso temporal, deve o Depen, em ação corretiva, estimular os entes federativos a, paulatinamente, adequar as centrais de monitoramento existentes aos padrões de funcionamento e às diretrizes estabelecidas no manual em comento.

### 3.3. Recursos federais destinados à contratação de serviço de monitoração eletrônica

200. Até 2013, havia dez centrais em funcionamento no País, voltadas essencialmente ao atendimento de presos sentenciados. A implantação nos estados deu-se conforme a seguir indicado: 2010 (SP); 2011 (AL, PE, RJ, RO); 2012 (AC, CE, MG) e 2013 (PI, RS).

201. A partir de dezembro de 2013, o Depen passou a intervir nesse cenário, custeando projeto-piloto para que as UFs começassem a utilizar a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão.

202. Nessa linha, a União celebrou, inicialmente, quatro convênios (BA, GO, AL, PB), tendo como público-alvo pessoas em cumprimento de medida cautelar diversa da prisão, presos provisórios que faziam jus à monitoração eletrônica e a população carcerária vulnerável (mulheres gestantes, lactantes ou com filho menor ou deficiente, idosos e portadores de doença infectocontagiosas).

203. Em 2014, o órgão celebrou seis convênios com esse mesmo objetivo com o DF e os estados do MA, ES, MS, SC e TO.

204. Em 2015, firmou mais doze instrumentos (CE, PA, AC, PI, SP, PE, RO, SE, RJ, MT, RR e RN) para fins de utilização de monitoração eletrônica na fiscalização de pessoas nos casos de determinação de medida cautelar diversa da prisão e para assegurar o cumprimento de medidas protetivas de urgência, em substituição à privação de liberdade e em apoio à implantação das audiências de custódias.

205. No total, o Depen celebrou 22 convênios com o objetivo geral de utilizar a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão e de desencarcerar os presos provisórios.

206. Quinze desses convênios foram firmados com as UFs presentemente fiscalizadas, no total financeiro equivalente a R\$ 22.707.850,38 (tabela 16), conforme dados extraídos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e informações apresentadas pelo Depen em atenção ao Ofício de Requisição SecexDefesa 17/2017 (peça 59, p. 4- 11).

Tabela 16: Relação dos convênios para contratação de solução de monitoração eletrônica firmados entre a União e as UFs fiscalizadas.

UF (Siconv/ano)	Valor Concedente (R\$)	Valor Total (R\$)	Vigência	Situação da execução do convênio (posição Depen-12/2017)
AC (822627/2015)	1.036.316,68	1.151.466,68	24/11/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: Processo licitatório não concluído e necessidade de ajustes do espaço físico.
AL (795321/2013)	1.440.000,00	1.600.000,00	24/2/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: Processo licitatório em fase inicial.
BA (795173/2013)	1.740.000,00	1.934.000,00	28/2/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: não informado.
DF (812110/2014)	892.741,50	991.935,00	27/1/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: O Governo do Distrito Federal (GDF) ainda está elaborando o termo de referência da licitação.
MA (801339/2014)	900.000,00	1.000.000,00	13/5/2018	Recurso repassado e utilizado, mas solicitada a suspensão do pagamento por parte do Depen.
MS (811953/2014)	900.000,00	1.000.000,00	2/2/2018	Recurso repassado e utilizado.
MT (823774/2015)	1.353.100,00	1.623.720,00	29/6/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: efetivação da contrapartida e da transferência do concedente só ocorrida no segundo semestre de 2017 (21/08/2017 – Siconv).



UF (Siconv/ano)	Valor Concedente (R\$)	Valor Total (R\$)	Vigência	Situação da execução do convênio (posição Depen-12/2017)
PA (822625/2015)	4.067.810,40	4.497.576,06	25/7/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: processo licitatório em andamento.
PB (795326/2013)	720.000,00	800.000,00	4/2/2018	Solução contratada e recursos <b>parcialmente utilizados</b> . Motivo: pagamentos suspensos por solicitação do Depen.
PI (822630/2015)	1.104.843,46	1.227.603,84	11/7/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: não informado.
RN (823974/2015)	1.149.600,00	1.280.400,00	27/7/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: não informado.
RO (822737/2015)	1.043.971,20	1.159.968,00	28/7/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: não informado.
RR (823797/2015)	1.032.804,00	1.147.560,00	22/7/2018	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: não informado.
SE (822741/2015)	1.393.200,00	1.548.000,00	2/1/2019	Recurso repassado, mas <b>não utilizado</b> . Motivo: processo licitatório não iniciado.
TO (813246/2014)	1.520.000,00	1.745.620,80	15/1/2018	Recurso repassado e utilizado.
<b>TOTAL</b>	<b>20.294.387,24</b>	<b>22.707.850,38</b>		

Fonte: Siconv (12/2017) e Depen (Of. 1.162/2017/GABDEPEN, peça 59)

207. Considerando as informações da tabela, verifica-se que diversas UFs ainda não haviam aplicado os recursos repassados pela União por meio de convênios até o término dos trabalhos de campo desta auditoria (31/10/2017), a saber: AC, AL, BA, MT, PA, PI, RO, RR, RN, SE e DF. O estado da PB os aplicou parcialmente.

208. Uma possível interpretação para a não aplicação de recursos federais é o longo prazo para conclusão do objeto conveniado em razão da falta de capacidade técnica e operacional do ente federativo para conduzir o processo.

209. Ademais, eventualmente, a necessidade das UFs que justificou a celebração do convênio no passado pode já não mais existir ou mesmo já ter sido suprida por verbas estaduais/distrital.

210. Esse descasamento temporal (há convênios firmados em 2013 e ainda não conclusos, há cinco anos, portanto) tem impacto sobre a alocação orçamentária federal e afeta a racionalidade e a efetividade da política pública.

211. Vale registrar que, além de convênios, é possível a contratação de serviços de monitoração eletrônica mediante recursos oriundos de transferências obrigatórias fundo a fundo. Até outubro de 2017, quatro estados haviam solicitado a aprovação de plano de aplicação para este fim específico: Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins, peça 11.

212. Os repasses obrigatórios, apesar da proposta de maior celeridade, também albergam risco similar ao verificado nos repasses voluntários da União acima discriminados (não utilização de recursos).

213. Ademais, há risco de sobreposição e confusão entre a utilização dos recursos federais provenientes do repasse fundo a fundo e dos convênios federais, pois ambos serão utilizados na implementação da política de monitoração eletrônica, conforme ressaltado pelo Depen no documento à peça 11, p. 4.

214. Dessa forma, conforme será proposto, e estendendo o encaminhamento para outros objetos, uma vez que o problema identificando não se restringe à monitoração eletrônica, é relevante determinar ao MESP que, no tocante aos repasses obrigatórios e voluntários, ao prorrogar o período de utilização de recursos ou de vigência de convênios, respectivamente, qualquer que seja o objeto considerado, analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas.

215. Incumbe também ao órgão valorar, previamente ao atendimento de qualquer solicitação de prorrogação de prazo, especialmente em relação aos instrumentos firmados há mais de um ano, se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade operacional atual da UF para cumprir as correspondentes ações pactuadas no passado.

### 3.4. Conclusão

216. As centrais de monitoração eletrônica existentes no País são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital e federal ou, ainda, por ambas as fontes.
217. Entre as vinte Unidades da Federação auditadas, qualquer que seja a origem do recurso considerada, quatro não possuem centrais em funcionamento (AL, AP, BA e RR). As causas são as mais diversas: ausência de projeto; não contratação dos serviços de monitoração; ausência de regulamentação por parte do tribunal de justiça local; falta de capacitação dos agentes públicos, entre outras.
218. Por sua vez, das dezesseis UFs com centrais em operação, apenas cinco (DF, MG, MT, PI e RS), segundo avaliação dos TCs, possuem estrutura física e equipe multidisciplinar compatíveis com o modelo de gestão publicado pelo Depen em 2017, o intitulado Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas.
219. Em relação à disponibilidade de equipamentos de monitoração eletrônica, três UFs entre as vinte fiscalizadas afirmaram possuir demanda reprimida, nove declararam haver suficiência de equipamentos e as demais não se manifestaram.
220. No período compreendido entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica.
221. Entre as quinze UFs fiscalizadas que firmaram os sobreditos instrumentos, apenas três haviam aplicado os respectivos recursos até 15/12/2017. O estado da Paraíba os aplicou parcialmente.
222. Além de repasses voluntários da União, a partir de 2016 as ações destinadas à implantação e ao funcionamento das centrais passaram a ser custeadas também por meio de repasses federais obrigatórios (fundo a fundo).
223. Assim como nos convênios, os repasses fundo a fundo sujeitam-se ao mesmo risco de retardamento na utilização dos recursos.
224. Não obstante isso, a União adota a política de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs, apesar de alguns deles terem sido convencionados já há mais de cinco anos.
225. As fragilidades expostas exigem que o Depen, ao decidir pela prorrogação do período de utilização de recursos transferidos fundo a fundo ou de vigência de convênios, nos casos de transcurso de razoável período de tempo desde o repasse, qualquer que seja o objeto em questão, analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter verbas federais não aplicadas por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas.
226. O órgão penitenciário federal também deve avaliar se as necessidades do ente federado e as diretrizes e objetivos pretéritos da União ainda prevalecem, assim como a capacidade hodierna da UF em cumprir ações pactuadas no passado.

#### **4. A estrutura de governança da política pública do sistema prisional é aderente às componentes ‘coordenação’ e ‘institucionalização’?**

##### **4.1. Aspectos de governança de políticas públicas**

227. A análise de governança desenvolvida neste capítulo busca atender ao objetivo de avaliar a gestão do sistema prisional, conforme melhor detalhado anteriormente nos subtítulos ‘objetivo’ e ‘escopo’ deste relatório.
228. De acordo com o sentido adotado neste trabalho, a gestão do sistema prisional brasileiro consiste no desempenho de ampla gama de competências e atribuições, legalmente estabelecidas, por parte dos diversos órgãos atuantes no sistema de execução penal, tanto no âmbito estadual/distrital quanto no federal.
229. A primeira etapa desta auditoria levantou a necessidade de investigar com maior profundidade o grau de interação existente entre os diversos órgãos que compõem o sistema de execução penal (TC 003.673/2017-0, peça 106, p. 9-10). Por essa razão, o escopo da presente análise centrou-se na avaliação de governança no tocante à integração dos órgãos do sistema.
230. Utilizou-se como critério o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, selecionando-se os componentes do referencial de maior aderência à problemática da integração dos órgãos da execução penal, quais sejam: institucionalização e coordenação.
231. Antes, porém, de tecer explicações sobre as componentes escolhidas, é importante esclarecer o contexto em que se inserem as análises e os aspectos mais relevantes da política pública do sistema prisional no Brasil.
232. De acordo com Martins (2007), políticas públicas são definidas como ‘um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos’. Além disso, elas dispõem usualmente sobre ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’

(objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (princípios e macroestratégias de ação). O termo diz respeito, portanto, ‘à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo’ (PROCOPIUCK, 2013).

233. Desse modo, para fins desta fiscalização, a política pública para o sistema prisional compreende as ações das diversas instituições da execução penal voltadas à resolução dos problemas do sistema.

234. O sistema político adotado por um país tem impacto crucial no modo como são elaboradas e implementadas as políticas e em como são apropriados os seus resultados. Em uma Federação existe mais de um nível autônomo de governo dentro do país, os quais não possuem relação de subordinação. Em países federativos, conseqüentemente, há dificuldade por parte dos governos de desenvolver políticas consistentes e coerentes, uma vez que as políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, envolvendo negociações complexas e extensas que nem sempre são bem-sucedidas (HOWLETT, 2013).

235. No Brasil, onde se adota o federalismo, a cooperação entre órgãos e entidades da União, estados, DF e municípios, bem como entre estes e aqueles posicionados fora da estrutura dos Poderes, apresenta-se como fator determinante para o êxito das políticas públicas.

236. No âmbito local, considerando-se cada célula federativa, os mecanismos de coordenação também devem estar fortemente presentes, sob pena de não atingimento dos fins públicos.

237. Conforme definido acima, as políticas públicas para o sistema prisional são as ações articuladas e estruturadas que buscam resolver os problemas do sistema, a exemplo da superpopulação dos presídios, da alta proporção de prisões provisórias ante o total de prisões, da violação de direitos dos presos e do não cumprimento do papel ressocializador da pena.

238. Dessa forma, as ações dos órgãos de execução penal devem ser orientadas para corrigir desvios, propugnando pela garantia da lotação adequada dos estabelecimentos penais, da segregação dos presos de acordo com os critérios legais, da prestação de assistência jurídica e social aos presos, da duração razoável do processo, entre tantas outras de igual magnitude.

239. Para o alcance desses propósitos, é necessário que a política pública do sistema prisional envolva todas as instituições atuantes na execução penal e que o trabalho se desenvolva compartilhada e harmonicamente. A opção de o legislador inserir em um mesmo capítulo os órgãos da execução, inclusive, sugere e realça a busca pela atuação conjugada dos órgãos da execução.

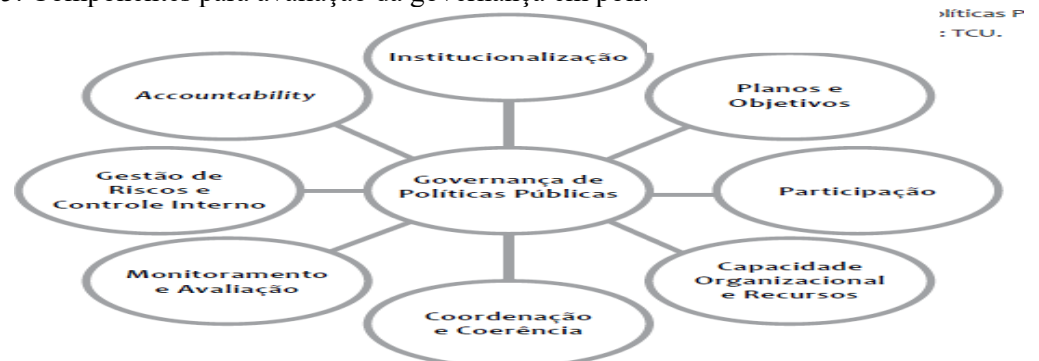
240. Partindo dessa base, e considerando a diversidade de atores das diferentes esferas governamentais, reclama-se a disposição ordenada entre as ações locais e entre estas e as orientações federais.

241. É preciso, portanto, estabelecer um ambiente de boa governança para que o Estado brasileiro detenha a capacidade de implementar políticas públicas e de atingir metas coletivas, aperfeiçoando-se a interação entre seus múltiplos agentes, considerando, em especial, que cada um tem seus próprios objetivos dentro do arcabouço maior.

242. Conceitualmente, conforme preleciona Diniz (2001), se por um lado a governança pode ser descrita como a ‘capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas’, por outro implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental.

243. Nesta fiscalização, como registrado, utilizou-se como critério de análise da governança no sistema prisional o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, documento que estabelece um modelo para avaliação da governança em políticas públicas com oito componentes:

Figura 5: Componentes para avaliação da governança em polít



públicas

Fonte: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, p. 41.

244. Consoante assenta o referencial, os componentes do modelo possuem graus de sobreposição, já que os temas abordados são correlacionados. Desse modo, aspectos que são marcadamente determinados em um componente podem ser observados em outros.

245. Como dito alhures, a análise da gestão do sistema prisional priorizará a verificação da atuação integrada dos órgãos da execução penal, conforme tabela abaixo:

Tabela 17: Componentes de governança avaliados

<b>Componente de governança</b>	<b>Aspecto avaliado</b>
Institucionalização	- existência e formalização de política pública prisional integrada na UF; e - existência e formalização de política institucional direcionada ao sistema prisional no Poder Judiciário e no Ministério Público.
Coordenação	- existência e formalização de fórum de articulação entre os órgãos da execução penal.

#### 4.2. Institucionalização do Sistema Prisional

246. A componente institucionalização refere-se a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

247. Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013).

248. Para a avaliação da componente institucionalização, os tribunais de contas dos estados e do DF pesquisaram se há política pública integrada formalizada para o sistema prisional na respectiva UF, bem como política intraorganizacional na órbita do Poder Judiciário e do Ministério Público.

##### Institucionalização da política pública integrada para o sistema prisional nas UFs

249. Os tribunais de contas verificaram se havia normativo ou instrumento congêneres com o mesmo fim instituindo formalmente a política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada entre os órgãos e instituições envolvidos na execução penal no âmbito do estado/DF (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial, diretor do estabelecimento prisional e outros). O resultado está resumido na tabela abaixo:

Tabela 18: Verificação da componente Institucionalização nas Unidades da Federação fiscalizadas

<b>UF</b>	<b>Há normativo que instituiu a política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada com os órgãos e instituições envolvidos na execução penal na UF?</b>
AC	Não
AM	Não
AL	Não respondeu
AP	Não
BA	Não
DF	Não
MA	Não
MG	Não <sup>1</sup>
MS	Não
MT	Não
PA	Não
PB	Não

PI	Não
PR	Não
RN	Não
<b>RO</b>	<b>Sim</b>
RR	Não
RS	Não
SE	Não
TO	Não

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

(1): Não há normativo geral a respeito do sistema prisional, apenas relativo ao tema específico de audiência de custódia.

250. Observa-se, a partir da tabela acima, que em apenas uma UF (RO), de um total de dezenove fiscalizadas, foi verificada a existência de normativo instituidor da política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada com os órgãos da execução penal.

251. Conforme informado no documento à peça 49, há no estado de Rondônia o intitulado ‘Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos’.

252. O documento (peça 72, p. 1-36) foi elaborado conjuntamente pelo Governo do estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Tais instituições integram o plano e possuem, à exceção da Defensoria Pública, unidades específicas responsáveis pela sua execução.

253. O objetivo central do plano é somar esforços para o enfrentamento das questões relativas a lesões de direitos humanos no sistema penitenciário de Rondônia, em especial na Casa de Detenção José Mário Alves (Urso Branco), buscando soluções a curto, médio e longo prazos que viabilizem a geração de vagas e garantam melhoria na estrutura física, aumento e qualificação de pessoal, apuração de fatos e julgamento de casos pendentes, com a punição de responsáveis nas áreas administrativa, cível e criminal.

254. Para o alcance dessa finalidade, foram delineados quatro eixos de atuação, com a participação integrada dos órgãos e poderes, nos quais se estabeleceram metas e projetos, com definições de unidades responsáveis, objetivo, justificativa/impactos, recursos estimados, prazo de execução e fonte de recursos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 19: Eixos do Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos do estado de Rondônia

<b>Eixo</b>	<b>Ações</b>	<b>Participantes</b>
1 – Infraestrutura	Ampliação de vagas e melhorias na estrutura física dos presídios e cadeias públicas.	Poder Executivo
2- Dimensionamento e Qualificação do Quadro de Pessoal	Medidas para contratação e formação de agentes e servidores administrativos, perpassando por ações de qualificação do atendimento ao apenado.	Poder Executivo, Poder Judiciário e Defensoria Pública
3- Apuração dos Fatos e Responsabilização	Medidas para determinação de prazos para conclusão dos inquéritos e dos julgamentos dos envolvidos no caso Urso Branco, implantação de Centro de Apoio à Execução Penal, no âmbito do Ministério Público, fortalecimento da Defensoria Pública, Ouvidoria e Corregedoria da Sejus, entre outras ações com o escopo de apurar, responsabilizar e evitar novos episódios violadores.	Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público
4- Aperfeiçoamento dos serviços, mobilização e inclusão social	Ações relacionadas à celeridade do tempo de resposta às demandas da população carcerária e familiares, bem como incremento das medidas de ressocialização.	Poder Executivo e Defensoria Pública

Fonte: peça 81

255. Feitas essas anotações, considerando o baixo grau de institucionalização da política pública integrada para o sistema prisional verificado pelos TCs nas UFs auditadas; considerando a importância e pertinência do controle externo no aprimoramento da governança dos órgãos/entidades públicos; considerando que o aperfeiçoamento da governança constitui requisito essencial para a promoção das entregas de resultados esperados pelos cidadãos; considerando o grau de complementaridade existente entre as ações dos diversos



atores com papéis definidos na Lei de Execução Penal; considerando a premência de ações de controle externo colaborativas entre os diversos tribunais de contas do País; considerando, por fim, as boas práticas da componente ‘Institucionalização’ apresentadas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os respectivos jurisdicionados a institucionalizar a política pública de execução penal por meio de instrumento normativo (lei, decreto, resolução, plano, etc.) emitido por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, no qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos na execução penal.

Política institucional do Poder Judiciário para o sistema prisional

256. Em face das dificuldades inerentes às matérias da execução penal, que envolvem atuação integrada de diversos órgãos, buscou-se avaliar, do ponto de vista da normatização e da institucionalização, como as matérias consideradas relevantes para a execução penal são tratadas no Poder Judiciário.

257. A avaliação teve como escopo a verificação da existência de normas internas aos tribunais de justiça relativas a temas selecionados em razão de sua capacidade e potencial resolutórios dos conflitos crônicos do sistema prisional brasileiro, a saber: medidas cautelares diversas da prisão, em especial a fiscalização por meio de monitoração eletrônica, e audiência de custódia.

258. Os dados que deram suporte ao presente estudo foram coletados pelos tribunais de contas e estão dispostos na tabela abaixo:

Tabela 20: Regulamentação de procedimentos da execução penal (medidas cautelares diversas da prisão, em particular monitoração eletrônica, e audiência de custódia)

	<b>Medidas cautelares diversas da prisão</b>	<b>Monitoração eletrônica</b>	<b>Audiência de custódia</b>
Número de TJs que normatizaram	3 (23% de 13 TJs respondentes)	7 (54% de 13 TJs respondentes)	13 (100% de 13 TJs respondentes)

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

259. Estruturadas as informações, apurou-se que, na maioria dos tribunais de justiça consultados, não há diretriz formalizada (regulamentada) a respeito da adoção de medidas cautelares diversas da prisão (excetuada dessa específica pesquisa a monitoração eletrônica, também classificada como medida cautelar diversa da prisão, CPP, art. 319, inciso IX). Os TJs que editaram tais normas foram os do MS, PR e SE. Nos estados da BA e MG, embora não haja norma do Judiciário, existe regulamentação por meio de lei estadual e decreto, respectivamente.

260. Já com relação destacadamente à monitoração eletrônica, nota-se maior esforço dos Judiciários locais. Em sete UFs, entre treze respondentes, o Poder Judiciário regulamentou, individual ou conjuntamente, a matéria.

261. No caso das audiências de custódia, todos os tribunais de justiça informaram que o procedimento está implantado na UF e que editaram atos normativos internos ou conjuntos com outros órgãos do estado/DF (peças 30-55).

262. As normas ou orientações internas aos tribunais de justiça são necessárias não apenas para dar cumprimento às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, mas também para apoiar e viabilizar a implementação das políticas públicas penitenciárias a cargo do Poder Executivo, que dependem do Poder Judiciário para tornarem-se efetivas.

263. Por exemplo, a determinação de fiscalização por meio de monitoração eletrônica, que pode ser adotada em caráter cautelar, depende de equipamentos oferecidos pelo estado/DF, mais especificamente pelo Poder Executivo. Caso o juiz desconheça o procedimento para consultar a disponibilidade da ferramenta ou mesmo não tenha ciência da existência de sistema informatizado que permita a extração de informações dessa natureza, poderá deixar de aplicar a medida ou aplicá-la sem que os equipamentos estejam disponíveis.

264. Dessa forma, é recomendável que haja disciplinamento específico sobre a questão, como ocorreu no DF.

265. Inicialmente, o TJDFT e a Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social do DF firmaram o Acordo de Cooperação Técnica 21/2016. Posteriormente, a Corregedoria do TJDFT editou a Portaria 141/2017, peça 88, na qual regulamenta a aplicação do Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas no âmbito do primeiro grau de jurisdição da Justiça do DF.

266. Para a autorização da monitoração eletrônica, por exemplo, segundo orientado na citada portaria, art. 2º, §1º, o magistrado deverá consultar a Central Integrada de Monitoração Eletrônica (Cime), responsável pelo atendimento das demandas oriundas das autoridades da Justiça do DF e dos Territórios, para viabilizar a monitoração eletrônica, de forma prévia à concessão da medida, contribuindo, dessa maneira, para a efetividade do programa.

267. Assim como na monitoração eletrônica, para conceder a progressão de regime é necessário que haja alguma diretriz formal direcionada aos magistrados para que, por exemplo, tomem conhecimento da disponibilidade de vagas em regime aberto ou semiaberto.

268. Ainda sobre o tema institucionalização, vale destacar algumas das importantes diretrizes estabelecidas pelo CNJ, como o relevante papel de liderança exercido nas audiências de custódia, tendo-se como marco a Resolução 213, de 15/12/2015, que estabelece regras relativas à apresentação do preso à autoridade judicial.

269. O CNJ também editou a Resolução 101, de 15/12/2009, que define a política institucional do Poder Judiciário na execução das penas e medidas alternativas à prisão. A resolução reza pela integração do Poder Judiciário com o Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e demais responsáveis pela administração das penas e medidas alternativas em âmbito federal, estadual e municipal no sentido de assegurar ação integrada ao fomento da execução de penas e medidas alternativas (art. 5º).

270. Além disso, emitiu a Resolução 113/2010 e alterações, que dispõem acerca do procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança.

271. Ante o exposto, considerando que, segundo dados apresentados pelos TCs participantes desta auditoria, a normatização das matérias avaliadas neste subcapítulo não constitui regra universal no Judiciário, propõe-se recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, no uso das competências previstas no art. 103-B, §4º, I, da Constituição Federal, estabeleça diretrizes administrativas para que os tribunais de justiça do País institucionalizem (portaria, resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congêner) orientações e procedimentos sobre a forma de atuação dos magistrados quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial daquelas referentes às audiências de custódia e às medidas cautelares diversas da prisão (em particular à monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

#### Política institucional do Ministério Público para o sistema prisional

272. O Ministério Público tem as seguintes competências atribuídas pela Lei de Execução Penal:

a) fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança (art. 67);

b) requerer: providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo, instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução, aplicação de medida de segurança, bem como substituição da pena por medida de segurança, revogação de medida de segurança, conversão de penas, progressão ou regressão nos regimes e a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional, internação, desinternação e restabelecimento da situação anterior (art. 68, inciso II);

c) interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária durante a execução (art. 68, inciso III); e

d) visitar mensalmente os estabelecimentos penais, registrando sua presença em livro próprio (art. 68, parágrafo único).

273. Cabe ao MP, ademais, fazer-se presente nas audiências de custódia (art. 4º da Resolução CNJ 213/2015; art. 306 do CPP), quando o juiz decidirá a respeito da conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, em medidas cautelares diversas da prisão ou no relaxamento da prisão ilegal (CPP, art. 310).

274. Neste subcapítulo, similarmente à análise anterior, cujo alvo foi o Poder Judiciário, procurou-se avaliar como os citados temas atinentes à execução penal são tratados no Ministério Público sob o ponto de vista da normatização e da institucionalização, uma vez que as funções do MP demandam alto grau de acesso a informações, inclusive àquelas produzidas por outros órgãos da execução penal, como os departamentos penitenciários, os juízos da execução e a Defensoria Pública, o que requer o estabelecimento de diretrizes formais.

275. Dessa forma, os tribunais de contas questionaram os Ministérios Públicos respectivos a respeito da existência de orientação institucional com relação à atuação dos membros, sendo que apenas três de quatorze MPs respondentes (21%; AP, MT e PB) afirmaram existir com relação às medidas alternativas à prisão e apenas cinco (36%; DF, MA, MG, MT e PB) com relação à monitoração eletrônica (peças 30-55).

276. Tendo em vista a relevância nacional do órgão, diligenciou-se o Conselho Nacional do Ministério Público com vistas a verificar se foram emitidos atos regulamentares dirigidos aos seus membros,

especificamente quanto a três matérias sensíveis à execução penal: audiências de custódia, medidas cautelares diversas da prisão e monitoração eletrônica.

277. A partir do exame das respostas aos formulários respondidos, verificou-se que o órgão emite poucos normativos relacionados aos temas acima referenciados. Não houve, conforme atesta o formulário à peça 62, p. 3, 4 e 14, nenhuma orientação referente às medidas cautelares diversas da prisão, nem mesmo sobre a fiscalização por meio de monitoração eletrônica.

278. Todavia, o Conselho mencionou a Recomendação CNMP 28, de 22/9/2015, concernente às audiências de custódia, cujo teor sintetiza-se no excerto seguinte (peça 62, p. 17):

O Ministério Público brasileiro, observadas as disposições constitucionais e legais, adote as medidas administrativas necessárias para assegurar a efetiva participação de seus membros nas audiências de custódia, objetivando garantir os direitos individuais do custodiado e promover os interesses da sociedade, aderindo, ainda, aos termos de cooperação técnica firmados pelos respectivos tribunais.

279. Referiu-se também à Nota Técnica 11, de 27/7/2016, peça 62, p. 20-24, que traz orientações sobre a atuação dos membros do MP em audiências de custódia no exame de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

280. A aludida nota técnica foi motivada por questionamentos de que, em diversas UF's, as audiências de custódia estariam liberando agressores de mulheres (peça 62, p. 20), de forma a contrariar as medidas protetivas da vítima previstas na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

281. Nessa nota, o CNMP instrui os MPs a observarem diversos pontos quando enfrentarem o tema em audiências de custódia, dos quais convém citar alguns (peça 62, p. 23):

a) que o membro do MP analise a efetiva necessidade de requerer de ofício medidas cautelares que condicionem a liberdade do autuado, avaliando fatores de risco, em especial casos de desobediência à ordem de medida protetiva de urgência;

b) que o MP avalie criar mecanismos de compartilhamento de informações com os juízes que realizem audiências de custódia relacionados às mesmas partes;

c) que a vítima seja intimada sempre que houver sido concedida a liberdade provisória do autuado;

d) que o MP assegure a capacitação dos seus membros em criminologia da violência doméstica e familiar contra a mulher; e

e) que o MP realize gestão junto ao respectivo Tribunal de Justiça para analisar a viabilidade da especialização dos juízos que atuam em audiência de custódia quanto à temática de violência doméstica e familiar.

282. A Nota Técnica CNMP 11/2016 consiste, materialmente, em documento capaz de orientar a atuação dos membros dos MPs sem lhes violar a independência. Documentos dessa natureza permitem a correção da atuação dos seus membros e aprimoram os resultados das políticas públicas alusivas ao sistema prisional.

283. Do exposto, considerando a necessidade de uniformizar procedimentos internos ao Ministério Público, propõe-se recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, no uso da competência prevista no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal, avalie a possibilidade de estabelecer diretrizes administrativas para que os Ministérios Públicos institucionalizem orientações e procedimentos (resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congêneres) sobre a forma de atuação de seus membros quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiência de custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular a monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

#### **4.3. Coordenação do Sistema Prisional**

284. Em relação à componente de governança 'Coordenação', o *Government Accountability Office* (GAO) explica que as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado. Agindo dessa forma, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão. Uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é também necessária para superar as diversas barreiras para se trabalhar além dos limites de cada organização (GAO, 2005).

285. A definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade de esforços (GAO, 2013).

286. Em linha com as orientações emanadas da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) dos Estados Unidos, o sistema de execução penal brasileiro, assim como qualquer outro sistema, demanda mecanismos de coordenação de seus órgãos.

287. Dessa forma, especialmente em razão da variedade de agentes com ações ordenadas pela Lei de Execução Penal, cada um deles, ainda que sob diferentes óticas, visando ao atingimento de objetivos finais iguais, não se pode prescindir de uma instância que agregue todos eles, promovendo-se diálogo, troca de informações, cooperação e, mormente, posições comuns em assuntos de importância nacional. Tais tarefas bem se desempenham mediante a instituição de fóruns de articulação, que, preferencialmente, devem estar formalizados.

288. Nesse contexto, os tribunais de contas analisaram se há fórum de articulação entre os órgãos e poderes estaduais/distritais (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial e diretor do estabelecimento prisional, entre outros) relativo à política pública para o sistema prisional e se há normativo que formalize a referida instância de coordenação.

289. Verificou-se que em apenas oito de dezoito UFs respondentes há fórum de articulação para tratar de questões afetas ao sistema prisional. Destas, apenas o estado de TO não possui fórum formalizado.

290. Nas demais UFs, existem apenas ações isoladas de integração iniciadas por demandas específicas e temporárias.

291.

Tabela 21: Verificação da componente coordenação nas Unidades da Federação fiscalizadas

UF	Existe fórum de articulação?	Está formalizado?
AC	Não	Não
AM	Não	Não
AL	Não respondeu ao quesito	Não respondeu ao quesito
AP	Não	Não
BA	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
DF	Não	-
MA	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
MG	Não	Não
MS	Não respondeu ao quesito	Não respondeu ao quesito
MT	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
PA	Não	Não
PB	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
PI	Não	Não
PR	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
RN	Não	Não
RO	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
RR	Não	Não
RS	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
SE	Não	Não
TO	<b>Sim</b>	Não

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

292. No estado de Rondônia, as articulações ocorrem por meio de reuniões de Inspeção da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de reuniões realizadas pelo Conselho Penitenciário, instituído pelo Decreto 16.220, de 26/9/2011.

293. No estado da Bahia, o TCE informou a existência da Câmara Setorial de Administração Penitenciária, criada no âmbito do Programa Pacto pela Vida (instituído pela Lei 12.357/2011) e composta por Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, em articulação com a União e municípios (peça 35).

294. O TCE/MT descreveu os trabalhos realizados em Mato Grosso pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, formalizado pelo Provimento 008/2011 do Conselho da Magistratura. Esse grupo é composto por diversos órgãos e poderes do estado, como Poder Judiciário, Polícia Militar, Secretaria de Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério Público, Defensoria Pública e outros órgãos do sistema prisional.

295. Além do grupo, o TCE/MT destacou o funcionamento do Conselho Penitenciário, composto por órgãos públicos e pela Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Mato Grosso (OAB-MT), peça 39.

296. O TCE/PB citou o Conselho Penitenciário do Estado como fórum articulador para o sistema prisional. Compõe-se por representantes da Secretaria de Administração, do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, da OAB, da Polícia Militar e da Secretaria de Segurança.

297. Mencionou também o Conselho Estadual de Coordenação Penitenciária. Ambos os conselhos foram estabelecidos por decretos (peça 41).

298. O TCE/PR informou algumas ações realizadas pelo Comitê Gestor Permanente de Políticas Públicas Penitenciárias, criado por decreto judiciário e coordenado pelo Tribunal de Justiça, que tem o objetivo de propiciar a atuação participativa de órgãos relacionados ao sistema penitenciário (peça 43).

299. O TCE/RS mencionou o Fórum Interinstitucional Carcerário, criado por meio de acordo de cooperação firmado entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública (peça 51).

300. O TCE/TO afirmou que há o grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tocantins (GMF), instituído pelo Tribunal de Justiça do Tocantins e composto por órgãos do sistema de justiça e segurança do estado, que se reúnem mensalmente para debater a problemática e as possíveis soluções para o sistema carcerário.

301. O TCE/MA constatou articulações promovidas nas reuniões do Grupo de Monitoramento Carcerário (GMF), peça 36.

302. O TCE/MG demonstrou informações desencontradas apresentadas pelos atores da execução penal. Enquanto o Poder Judiciário informou articular-se por meio do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional, o Poder Executivo informou não haver fóruns ou similares para articulação com o Poder Judiciário/Ministério Público e o Ministério Público confirmou a resposta negativa (peça 37).

303. Em face da essencialidade da medida, e com fundamento na componente 'Coordenação' apresentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os respectivos jurisdicionados a instituir fóruns de articulação que contem com a participação dos diversos órgãos da execução penal, bem como, preferencialmente, de normatizar essa instância de coordenação.

#### **4.4. Conclusão**

304. A avaliação da governança da política pública do sistema prisional deu-se sob o viés da integração dos órgãos da execução penal, adotando-se como critérios as componentes 'Institucionalização' e 'Coordenação' orientadas no Referencial de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.

305. A institucionalização de políticas públicas remete a aspectos relacionados à capacidade organizacional, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados.

306. Sob essa ótica, verificou-se que, entre as dezenove Unidades da Federação avaliadas neste quesito, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.

307. A mesma componente foi examinada no Poder Judiciário e no Ministério Público. Nestes dois casos, avaliou-se a existência de diretrizes sobre os objetos medidas cautelares diversas da prisão, monitoração eletrônica e audiência de custódia, tópicos relevantes na atual conjuntura da execução penal do País.

308. Entre os treze tribunais de justiça avaliados, 23% editaram normas quanto a medidas cautelares diversas da prisão, 54% o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia.

309. Com relação ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram existir orientação a respeito de medidas diversas da prisão e 36% declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica. O tema audiência de custódia não foi escrutinado.



310. A coordenação de políticas públicas, por sua vez, diz respeito ao trabalho colaborativo entre as organizações. Neste trabalho, o tema pautou-se na verificação da existência de fóruns de articulação nas UFs fiscalizadas.

311. A auditoria constatou que, em dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

## **5. A fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal atende os objetivos preconizados pela Lei de Execução Penal?**

### **5.1. Planejamento das inspeções em estabelecimentos penais realizadas pelo CNPCP e pelo Depen**

312. O Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária exercem funções essenciais na governança da Administração Pública Federal, uma vez que auxiliam a tomada de decisão pela alta administração no que tange às competências do Ministério Extraordinário da Segurança Pública relacionadas à área de execução penal.

313. Ambos os órgãos têm atribuições previstas na Lei de Execução Penal, por serem, de fato, órgãos da execução penal, conforme dispõe a lei (LEP, art. 61). Cabe-lhes, entre outras incumbências, inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais (arts. 64, VIII, e 72, II).

314. A inspeção dos estabelecimentos penais constitui relevante missão dessas duas instituições, tanto pela outorga direta de atribuições pela Lei de Execução Penal quanto pelo estado crítico em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

315. Sob essa perspectiva, as preditas atribuições devem ser exercidas em consonância com as boas práticas de governança da Administração Pública e mediante especial observância aos princípios constitucionais, entre os quais o da eficácia, da eficiência e da economicidade.

316. Valendo-se do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU, avaliou-se o processo de planejamento das inspeções dos estabelecimentos penais realizadas pelo CNPCP e pelo Depen.

317. A execução da inspeção *in loco* é guiada pelo modelo de Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais, aprovado pelo Acordo de Cooperação 17/2011 – Melhoria do Sistema Penitenciário, firmado entre o MJSP, o CNJ, o CNMP e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege).

318. Dessa forma, existindo um padrão a ser seguido, o esforço de planejamento das inspeções realizadas por essas instituições recai, preponderantemente, sobre o processo de seleção dos estabelecimentos penais a serem visitados.

319. Questionados sobre os critérios utilizados para escolha dos estabelecimentos, o CNPCP informou que as unidades prisionais inspecionadas são elegíveis considerando a data da última visita realizada na UF e a urgência das demandas locais (peça 60, p. 2).

320. Por sua vez, o Depen, que realiza inspeções por meio da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional (Ospen/Depen), informou que a seleção se dá com base no tempo transcorrido desde a última inspeção e nas demandas e denúncias recebidas dos diversos órgãos e entidades dos estados e da União (peça 22, p. 45).

321. Assim, é possível inferir das respostas que o planejamento das inspeções em ambas as instituições não utiliza dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se baseia em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco leva em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema prisional, como o Ministério Público, os Conselhos Penitenciários, as Defensorias Públicas e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

322. A falta de alinhamento transorganizacional no planejamento das fiscalizações reflete-se na não utilização racional de recursos públicos, notadamente quando se considera o quadro de limitação orçamentária ante a numerosidade de unidades prisionais existentes no País, ainda que se considerem as especificidades dos objetivos de cada instituição.

323. Há, assim, grande probabilidade de ocorrer duplicidade de estabelecimentos inspecionados (situação verificada em visitas às mesmas unidades no ES, AM e CE pelo CNMP, em 2015, e pelo CNPCP, em 2016), enquanto muitas outras passam longos períodos sem sequer serem inspecionadas por órgãos federais (DF, PB e RS não são visitadas desde 2012; TO, desde 2013; e MA, PR, RN e SP, desde 2014).

324. A falta de planejamento das inspeções tem o condão de reduzir o potencial de mudança a ser alcançado pelas instituições a partir dos resultados delas advindos.

325. Conduzidas pela urgência de demandas locais, as inspeções perdem o caráter preventivo, passando as organizações a funcionar essencialmente de maneira reativa. A título ilustrativo, citam-se os casos abaixo,

nos quais houve inspeção em período inferior a seis meses da ocorrência de rebeliões, conforme também consta na tabela seguinte:

- a) estado de Goiás: rebeliões em junho, setembro e novembro de 2016 e inspeções em março, abril e maio de 2017;
- b) estado de Minas Gerais: rebeliões em janeiro/2017 e inspeções em julho/2017; e
- c) estado de Mato Grosso: rebeliões em junho/2016 e agosto/2016 e inspeções em setembro/2016.

O quadro abaixo apresenta informações prestadas pelo CNPCP e pelo Depen sobre o quantitativo de fiscalizações realizadas nos últimos três anos:

Tabela 22: Quantitativo de fiscalizações realizadas no sistema prisional nos últimos anos pelo Depen e CNPCP

Órgão	2015		2016		2017	
	Número de fiscalizações	Número de UFs	Número de fiscalizações	Número de UFs	Número de fiscalizações	Número de UFs
CNPCP	40 unidades penais	8	53 unidades penais	8	14 unidades penais	2
Depen	8 fiscalizações <sup>1</sup>	8	7 fiscalizações <sup>1</sup>	7	7 fiscalizações <sup>1</sup>	5

Fonte: peças 25, p. 57-58, e 60, p. 23-27

(1): Não foram informados quantos estabelecimentos penais foram inspecionados em cada ocasião.

326. Observa-se que a quantidade de inspeções realizadas por esses dois órgãos federais é pouco expressiva quando comparada ao total de estabelecimentos prisionais no País, que somam 2.644 unidades, de acordo com os dados do Geopresídios CNJ (consulta em 8/12/2017).

327. Nota-se também que, apesar da grande incidência de rebeliões no final de 2016 e início de 2017, o número de procedimentos em 2017 decresceu em relação aos anos anteriores, conforme tabela acima, possivelmente por questões orçamentárias.

328. O quadro seguinte, por sua vez, apresenta as datas de vistorias realizadas pelo Depen e pelo CNPCP comparadas com as datas de ocorrência de rebeliões em unidades prisionais:

Tabela 23: Datas das vistorias realizadas pelo Depen e CNPCP a partir de 2016 e da ocorrência de rebeliões.

UF	Data da ocorrência de rebeliões	Data de inspeção
AC	out/2016 e nov/2017	mar/2012 e jun/2017
AM	jan/2017	ago/2016
GO	jun/2016, set/2016, nov/2016, jul/2017, set/2017 e nov/2017	mar/2012, mar/2017, abr/2017 e mai/2017
MG	jan/2017	jul/2017
MT	jun/2016, ago/2016 e abr/2017	set/2016
MS	ago/2016	jun/2016
RN	jan/2017	abr/2014 e jun/2017
RO	out/2016	nov/2015
RR	jan/2017	jun/2014 e out/2017

Fonte: peças 25, p. 57-58, e 60, p. 23-27

329. Observa-se que todos os estados vistoriados tiveram rebeliões em datas próximas (anteriores ou posteriores) às inspeções.

330. O Presídio de Alcaçuz, por exemplo, localizado no estado do Rio Grande do Norte, palco de gravíssimas rebeliões ocorridas no início de 2017 que deixaram dezenas de mortos, foi inspecionado em 2014 pelo CNPCP, oportunidade em que se constataram suas péssimas condições.

331. Na avaliação da estrutura física do estabelecimento penal, a unidade foi classificada como 'ruim' (nota menor que 3, em uma escala de 10) em quase todos os quesitos.

332. À época das vistorias, foi possível identificar deficiências graves na unidade que poderiam favorecer, como de fato favoreceram, a ocorrência de rebeliões, o que pressupõe que as medidas determinadas em face das fiscalizações não foram adotadas ou não foram eficazes.

333. As irregularidades encontradas com maior frequência pelo CNPCP nas unidades prisionais visitadas, acompanhadas dos respectivos critérios normativos utilizados para apontar a falha, foram resumidas abaixo:

Tabela 24: Falhas constantes dos relatórios<sup>1</sup> do CNPCP

UF	Ano da visita	Unidade	Superlotação	Presos provisórios juntos aos condenados	Inexistência de programa ressocializador	Variadas deficiências estruturais	Falta de assistência jurídica	Insuficiência de agentes penitenciários
GO	2017	Penitenciária Coronel Odenir Guimarães	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AC	2017	Unidade de Recolhimento Provisório	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MG	2017	PRISMD	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
MT	2016	Penitenciária Central Do Estado	Sim	Sim <sup>2</sup>	Não avaliado <sup>3</sup>	Sim	Não	Sim
MS	2016	Penitenciária Jair Ferreira de Carvalho	Sim	Sim	Não avaliado <sup>3</sup>	Sim	Não	Não
AM	2016	Centro De Detenção Provisória Masculino De Manaus	Sim	Não	Não avaliado <sup>3</sup>	Sim	Sim	Sim
RN	2014	Alcaçuz	Sim	Não	Não avaliado <sup>3</sup>	Sim	Sim	Sim

Fonte: relatórios CNPCP, disponíveis no sítio eletrônico do órgão

(1): Os critérios usados pela equipe de fiscalização para seleção dos estabelecimentos penais foram: os mais recentemente inspecionados, os de maior lotação prisional e os localizados em Unidades da Federação fiscalizadas.

(2): Há alas separadas para provisórios, mas nem todos ficam restritos a essas alas.

(3): O CNPCP passou a registrar essa irregularidade apenas a partir de 2017.

334. As referidas anormalidades foram encontradas na maioria das Unidades da Federação inspecionadas e, ainda, de maneira reiterada no caso do estado do Acre (visitas em mar/2012 e jun/2017), peças 84 e 87.

335. Ressalte-se que o Acre foi o único estado no qual foi possível realizar tal juízo (persistência de problemas) entre os que tiveram repetição de inspeções (AC, GO e RR). Com relação ao estado de Goiás, o CNPCP não avaliou os mesmos estabelecimentos penais em ambos os momentos e, no caso de Roraima, o Conselho ainda não divulgou o relatório de 2017.

336. O quadro-resumo abaixo apresenta as providências solicitadas pelo CNPCP às autoridades competentes, que também, em muitos casos, se repetem nos relatórios de inspeção prisional (peças 84-86):

Tabela 25: Providências solicitadas pelo CNPCP às autoridades competentes diante das disfunções verificadas em inspeções prisionais

Destinatário	Providências solicitadas
Poder Executivo	- Garantir assistência jurídica (AC, MG e GO); - Aumentar quadro de agentes penitenciários (AC e GO); - Reforçar procedimentos de segurança (AC, MG e GO); - Ampliar programas sociais de inserção o mercado de trabalho e assistência à saúde nas unidades prisionais (AC, MG e GO);

Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforçar no processo de formação de juízes criminais o uso racional da penal privativa de liberdade e da aplicação de alternativa (AC, MG e GO);</li> <li>- Orientar os juízes para implementação da Resolução CNJ 113/2010, que dispõe sobre medida de segurança;</li> <li>- Articular-se ao CNJ e ao Depen para implementação de audiência de custódia (AC e MG);</li> <li>- Conscientizar os juízes criminais da situação do sistema prisional, a exemplo do acompanhamento em visitas aos estabelecimentos penais (AC);</li> <li>- Estabelecer controle mais rígido dos processos de execução por parte da Corregedoria (AC);</li> <li>- Aumentar a frequência de inspeções às unidades (AC e MG);</li> <li>- Emitir periodicamente atestado de penas a cumprir aos apenados (AC e MG);</li> <li>- Orientar juízes da execução sobre importância da participação social, fortalecendo os conselhos da comunidade (AC e MG);</li> </ul>
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforçar procedimentos de fiscalização e garantia da visita de promotores da execução penal (AC e GO);</li> <li>- Fomentar junto aos demais órgãos o fortalecimento da aplicação das medidas cautelares alternativas à prisão (AC, MG e GO);</li> <li>- Fomentar o uso do monitoramento eletrônico (AC, MG e GO);</li> <li>- Fortalecer os procedimentos de inteligência para combate ao crime organizado (AC);</li> </ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorizar sua atuação na execução penal, dotando-a de estrutura, material e pessoal (AC e GO);</li> <li>- Fomentar a presença de defensores dentro das unidades prisionais (AC e GO);</li> <li>- Prestar informações à Ouvidoria Nacional e ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (AC e GO);</li> </ul>
Conselho Penitenciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar frequência de relatórios (AC e GO).</li> </ul>

Fonte: Relatórios do CNPCP de 2017, referentes aos estados do AC, GO e MG (peças 84-86)

337. As medidas requeridas pelo CNPCP são propositivas, não impositivas, sendo a maioria delas posta na forma de ‘recomendar’ ou de ‘orientar’, não se repercutindo necessariamente em soluções efetivas. Além disso, parcela delas tem natureza estruturante, não solucionável a curto ou médio prazos.
338. Situação semelhante se observa em relação ao Departamento Penitenciário Nacional.
339. O Brasil é constituído sob a forma federativa, composta por quatro entes autônomos: União, estados, Distrito Federal e municípios.
340. Os Poderes, por seu turno, tripartidos, são independentes entre si.
341. O Ministério Público e a Defensoria Pública, que desempenham funções essenciais à Justiça, são instituições independentes em suas atuações e não pertencentes à estrutura de nenhum dos Poderes.
342. Esse desenho constitucional limita sobremaneira o resultado de, especialmente, duas das competências do Depen previstas na LEP: acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional e inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais, pois a União, de posse dos produtos das aludidas fiscalizações e acompanhamentos, não tem a faculdade de exigir a implementação de medidas corretivas a outros entes federativos, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às demais organizações com papéis definidos na LEP.
343. Portanto, a LEP confere competências fiscalizatórias ao Departamento Penitenciário Federal e ao CNPCP, mas inexistem meios e/ou poderes para tornar cogentes as decisões ou propostas de melhoria dela decorrentes, emergindo daí impactos negativos, pois não há quem exerça proeminência sobre o sistema na esfera nacional.
344. Há, assim, neste caso específico, uma aparente inoperabilidade de competências estatuídas na LEP e, diante desta circunstância, ações concretas precisam ser tomadas.
345. Ante esse panorama, é recomendável que a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, com o apoio do CNPCP, estabeleça e/ou intensifique parcerias amplas com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, repercutindo-se em entregas efetivas para a sociedade.

346. No que tange ao primeiro ponto abordado neste capítulo, concernente a deficiências no planejamento das fiscalizações, propõe-se recomendar ao CNPCP e ao Depen que formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco, bem como avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

## **5.2. Fiscalização dos estabelecimentos penais pelo Ministério Público**

347. O Ministério Público é legalmente incumbido de fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança e deve, entre diversas outras atividades, visitar mensalmente os estabelecimentos penais, com registro de presença em livro próprio (LEP, arts. 67 e 68, parágrafo único).

348. As fiscalizações são regulamentadas pela Resolução CNMP 56/2010, que dispõe sobre a uniformização das inspeções nessas unidades pelos membros do Ministério Público.

349. A instituição realiza significativo volume de inspeções em comparação aos demais órgãos da execução penal (1.442 unidades prisionais inspecionadas em 2015 de um total 2.644 – peça 63, p. 96, total de unidades extraído do Geopresídios CNJ, consulta em 8/12/2017).

350. Com o desígnio de avaliar, no que tange à interação com órgãos do Poder Executivo, as providências adotadas pelo MP em face do resultado das fiscalizações empreendidas, consultaram-se os MPs estaduais e o Conselho Nacional do Ministério Público.

351. Questionados pelos tribunais de contas, apenas dois de treze MPs avaliados declararam ter recomendado ou orientado o Poder Executivo quanto às medidas alternativas de prisão, e apenas três assim o fizeram especificamente quanto à monitoração eletrônica de pessoas, conforme informações anexas aos formulários preenchidos pelos tribunais de contas, peças 30-55.

352. Os tribunais de contas também indagaram os respectivos Ministérios Públicos a respeito da percepção que têm quanto à atuação do Poder Executivo relativamente ao sistema prisional. Dos treze MPs respondentes, apenas três (DF, PB e PR) teceram comentários a respeito da atuação da administração penitenciária local (peças 30-55).

353. Na posição de agente fiscalizador do sistema prisional, grande colaboração exerceria o MP se apontasse objetivamente os problemas encontrados, cuja alçada de resolução é do Poder Executivo, a exemplo do relatado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), peça 61, p. 4, transcrito *in verbis*:

O Sistema Prisional como um todo sofre com as **constantes alterações nos cargos de Chefia das Unidades**, não havendo continuidade nas ações de políticas públicas. Há uma grande **dificuldade e morosidade na aplicação dos recursos oriundos do Funpen** destinados ao Sistema Prisional. Desde 2009 não ocorrem novas nomeações de Agentes de Atividades Penitenciárias, sendo que a **grande defasagem de pessoal** é uma das responsáveis pela falta de políticas públicas destinadas à ressocialização do preso. A **Funap**, responsável pelo oferecimento de vagas de trabalho ao interno e ao egresso, **não tem quadro próprio de servidores**, sendo os cargos de direção loteados a cada 6/8 meses, com a troca de grande parte das pessoas que trabalham no órgão, gerando uma desorganização generalizada. Há uma padaria no Sistema Prisional que foi inaugurada há mais de dois anos e nunca fabricou nenhum pão. (destaques acrescidos)

354. Sob outra perspectiva, os resultados das inspeções realizadas pelo MP em estabelecimentos penais são reportados ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro da atuação do MP e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CF/1988, art. 130-A, §2º).

355. As informações são transmitidas ao CNMP por meio de preenchimento de formulários diretamente no Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público, no caso dos estabelecimentos penais comuns (SIP-MP), ou no Sistema de Resoluções, na hipótese de estabelecimentos prisionais militares federais, ambos acessíveis no portal do CNMP.

356. Os sistemas também são utilizados pelo CNMP para consolidar os relatórios (formulários) produzidos pelos Ministérios Públicos.

357. Os relatórios são trienais e anuais. Os dados colhidos no formulário anual (peça 80), que é mais abrangente, permitem uma avaliação do estabelecimento penal sob diferentes ângulos, a exemplo de: dados gerais do estabelecimento penal; capacidade e ocupação; perfil dos presos e da população; separação de



presos; assistência material, psicossocial, religiosa, à saúde e à educação; alimentação; e avaliação da estrutura física.

358. Frise-se que o formulário de inspeção de estabelecimento penal é submetido previamente à Corregedoria-Geral do respectivo MP (art. 2º, *caput*, da Resolução CNMP 56/2010), o que faz desse documento também instrumento importante para fiscalização da atividade do membro por parte da corregedoria local.

359. De posse dos dados reunidos no sistema, o Conselho consolida as informações, materializando o documento intitulado ‘Visão nacional do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro’ (peça 62, p. 5), disponível no sítio eletrônico do CNMP.

360. Todavia, o citado documento não menciona as providências locais adotadas em face dos problemas identificados, tampouco os desdobramentos decorrentes da matéria no âmbito do próprio Conselho, conforme peças 63, p. 65-114, e 64, p. 1-289.

361. Tais informações poderiam estar presentes, uma vez que o modelo do formulário de inspeção de estabelecimento penal utilizado pelo MP, tanto o trimestral quanto o anual, na seção ‘Considerações Gerais’, contém o campo ‘Providências’, que, presumidamente, consistem nas medidas adotadas pelo MP para resolver eventuais desconformidades encontradas nos estabelecimentos penais.

362. Além disso, o art. 2º, §2º, da Resolução CNMP 56/2010 regula que as medidas adotadas para o aperfeiçoamento do sistema prisional devem ser informadas nos formulários preparados pelo MP:

[art. 2º] §2º Os formulários serão previamente aprovados no âmbito da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, e disponibilizados no sítio do Conselho Nacional do Ministério Público, contendo:

I – classificação, instalações físicas, recursos humanos, capacidade e ocupação do estabelecimento penal;

II – perfil da população carcerária, assistência, trabalho, disciplina e observância dos direitos dos presos ou internados;

**III - medidas adotadas para a promoção do funcionamento adequado do estabelecimento; e**

IV – considerações gerais e outros dados reputados relevantes. (destaque acrescido)

363. Perguntado diretamente sobre as ações adotadas pelo MP e CNMP em face das irregularidades constatadas nos presídios, o CNMP informou (peça 62, p. 5):

Para além da remessa dos **relatórios trimestrais** [que são enviados pelos MPs locais] de cumprimento da Resolução CNMP nº 56, de 22 de junho de 2010, à Corregedoria Nacional, tem-se a análise casuística de falhas que chegam ao conhecimento do CNMP, por meio da instauração de Procedimentos Internos de Comissão. **Tais procedimentos, autuados com o objetivo de acompanhar as medidas adotadas pelos membros do Ministério Público brasileiro diante do caso concreto, podem resultar tanto na verificação do cumprimento de seus deveres funcionais quanto na elaboração de propostas de Enunciados, Notas Técnicas, Resoluções ou Recomendações, a serem apresentadas ao Plenário do CNMP.** Se aprovadas, as normas em questão são encaminhadas para observância dos membros do Ministério Público de todo o País. (destaques acrescidos)

364. Também anotou que os multicitados relatórios geram a instauração de Procedimentos Internos de Comissão, cujo objeto é acompanhar as deliberações advindas das visitas e a atuação do MP local no saneamento de eventuais falhas detectadas.

365. As vistorias oportunizariam ainda interlocuções necessárias com órgãos da administração penitenciária. A título de exemplo, o órgão afirmou que, após visitas à Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa em Manaus, apoiou e fomentou, por meio da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), a desativação total dessa unidade prisional, que apresentava, à época da inspeção, estrutura absolutamente precária.

366. Não havendo informações nos documentos produzidos pelo CNMP sobre as medidas adotadas pelos MPs locais em vista de desvios encontrados em presídios inspecionados, buscou-se avaliar a publicidade e divulgação desses dados diretamente no portal eletrônico dos MPs. As informações estão sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 26: Divulgação de relatórios e de providências adotadas em face das inspeções prisionais realizadas pelos Ministérios Públicos fiscalizados

UF	Relatório de inspeção prisional está no sítio eletrônico do MP?	Medidas adotadas para aperfeiçoar o sistema prisional são divulgadas no sítio eletrônico do MP?
AP	Não	Não
DF	Sim	Sim
MA	Não	Sim
MG	Não	Sim
MS	Não	Sim
MT	Não	Não
PA	Não	Sim
PB	Não	Sim
PI	Não	Sim
PR	Sim	Sim
RN	Não	Não
RO	Não	Sim
SE	Não	Sim
TO	Não	Não

Fonte: sítios eletrônicos dos MPs estaduais e do Distrito Federal e Territórios, conforme peça 102.

367. A partir da tabela acima, é possível afirmar que a ampla maioria dos MPs não disponibiliza relatório de inspeção dos estabelecimentos prisionais visitados em seu sítio eletrônico, nem mesmo sumário das inspeções realizadas.

368. Quanto à divulgação das medidas adotadas pelo MP relativas aos problemas identificados no sistema prisional, embora observada na maior parte das UFs, trata-se de medidas atinentes a esforços pontuais das instituições.

369. A fiscalização do ambiente prisional é um instrumento para se atingir objetivos, e não um fim em si mesma. O cumprimento do dever do MP de fiscalizar a execução penal se efetiva quando os problemas encontrados são solucionados ou medidas são tomadas para resolvê-los. Daí a relevância de dar transparência tanto às falhas detectadas quanto às ações empreendidas em face dessas falhas.

370. Deve-se, portanto, recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, mediante juízo de conveniência e oportunidade, estabeleça diretrizes administrativas para que os membros do Ministério Público, ressaltadas as informações sigilosas ou pessoais, disseminem e deem transparência e publicidade aos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais, bem como às medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas, por meio de suas páginas na *internet*.

371. Em adendo, é também necessário recomendar ao Conselho que, ao consolidar as informações reunidas pelos Ministérios Públicos durante as inspeções que realizam em unidades prisionais, similarmente ao encaminhamento anterior, dissemine e dê transparência e publicidade às medidas adotadas para solucionar as anomalias encontradas por meio de sua página na *internet*, preservando-se as informações sensíveis.

### **5.3. Instalação e funcionamento dos Conselhos da Comunidade nas comarcas das UFs fiscalizadas**

372. O conselho da comunidade é uma estrutura de apoio à execução penal prevista na LEP, composta e instalada pelo juízo da execução em cada comarca (art. 80, *caput*). É formado, em regra, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um defensor público e um assistente social. Na falta destes, a indicação dos membros ficará a critério do juiz da execução.

373. As atividades do conselho estão previstas no art. 81 da LEP, consistindo em: visitar, ao menos mensalmente, os estabelecimentos penais da comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário e diligenciar junto à direção do estabelecimento penal para obter os recursos necessários à assistência ao preso.

374. Conforme apurado pelos tribunais de contas nesta auditoria, os conselhos da comunidade não estão plenamente formados e instalados nas Unidades Federativas auditadas, em afronta ao disposto na Lei de Execução Penal, o que traz consequências negativas sobre a efetividade da fiscalização do sistema de execução penal.

375. A principal causa identificada para a desconformidade prende-se à inexistência, nos tribunais de justiça, de diretrizes ou controles quanto à instalação dessas unidades de apoio nas respectivas comarcas.

376. Os tribunais de contas apontaram que, em muitos casos, os conselhos não são inteiramente funcionais e, em outros, não há sequer informação sobre seu funcionamento:

Tabela 27: Informações sobre Conselhos da Comunidade fornecidas pelo Poder Judiciário aos tribunais de contas

UF	Foram instalados?	Em quantas comarcas?	Número total de comarcas na UF <sup>5</sup>	Realizam visitas?	Enviam relatório ao juiz?	Enviam relatório ao Conselho Penitenciário?
BA	Sim <sup>4</sup>	4 <sup>4</sup>	277	-	-	-
DF	Sim (recentemente criada)	1 (jurisdição em todo DF)	1	Não	Não	Não
MA	Sim	37	105	Sim	Sim, 1 por visita	Sim, 1 por visita
MG	Sim	Não informou <sup>1</sup>	294	Não informou	Não informou	Não informou
MS	Sim <sup>2</sup>	Não há controle centralizado do TJ	54	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ
MT	Sim	37 comarcas	83	Não informou	Não informou	Não informou
PA	Sim	Não informou	108	Não informou	Não	Não
PB	Sim	1 (apenas na capital <sup>3</sup> )	77	Sim	Não	Não soube informar
PI	Sim	4	84	Sim	Sim	Não soube informar
PR	Sim	161	161	Sim	Apenas na capital	Sim
RN	Não	-	65	-	-	-
RO	Sim <sup>4</sup>	7	23			
RR	Sim	1 (apenas na capital)	8	Não	Não	Não
SE	Sim	Não há controle centralizado do TJ	75	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ
TO	Sim	13	42	Sim	Não	Não

(1) Respondeu que há solicitação de instalação em todas as comarcas, mas não informou em quantas o Conselho de fato foi instalado.

(2) Respondeu que há ato da Corregedoria determinando aos juízes a instalação, mas não possui controle sobre a instalação e funcionamento dos Conselhos nas comarcas.

(3) O questionário foi respondido apenas pelo juiz da Vara de Execução de João Pessoa/PB.

(4) Informação prestada pelo Poder Executivo, pois o TJ-BA não respondeu ao TCE.

(5): unidades judiciárias ou comarcas, excluídas as de segunda instância e as especializadas não-penais; informações extraídas do sítio eletrônico do CNJ (<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-numeracao-unica/documentos/268-aco-es-e-programas/programas-de-a-a-z/numeracao-unica/13182-tribunais-estaduais>)

Fonte: Formulários enviados pelos tribunais de contas, anexos do Poder Judiciário, peças 30-55.

377. A partir dos dados estruturados na tabela acima, verifica-se que, em alguns casos, o número de conselhos existente na UF é bastante inexpressivo, como no estado do Maranhão (105 comarcas e 37 conselhos instalados) ou do Piauí (84 comarcas e quatro conselhos instalados).
378. Segundo dispõe o art. 81, inciso III, da Lei de Execução penal, incumbe ao conselho da comunidade apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário.
379. Utilizando-se da técnica de circularização, perguntou-se aos Poderes Executivos estaduais/distrital a respeito do envio desses relatórios mensais aos conselhos penitenciários.
380. Em resposta, entre os fiscalizados, apenas os Poderes Executivos dos estados do MT e de RO declararam que os respectivos conselhos penitenciários receberam relatórios nos últimos doze meses (peças 39 e 49).
381. O Poder Executivo do estado de MG, ao contrário do informado pelo Poder Judiciário, afirmou não ter conhecimento da instalação de conselhos da comunidade no estado (peça 37, p. 69).
382. Vale destacar que a LEP, arts. 80 e 81, atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade de fomentar a instalação dessas unidades, uma vez que estabelece que ‘haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade’, mas não define responsabilidades pelo apoio administrativo e financeiro para o seu efetivo funcionamento.
383. A Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento 21, de 30/8/2012, peça 98, que define regras para destinação e fiscalização das medidas e penas alternativas, estatuinto, no art. 1º, que as prestações pecuniárias e as prestações sociais alternativas, objeto de transação penal e de sentença condenatória, não revertidas às vítimas ou a seus sucessores devem ser destinadas pelo juiz às entidades públicas, privadas com destinação social e aos conselhos da comunidade, observadas as regras da utilização dos recursos oriundas da pena de prestação pecuniárias positivadas na Resolução CNJ 154/2012.
384. O §3º do mesmo artigo do provimento citado estabelece ainda que: ‘o magistrado responsável deverá estimular a instalação e funcionamento dos Conselhos da Comunidade para auxílio da execução das penas e medidas alternativas’. E, ainda, o art. 6º determina que os tribunais de justiça deverão criar estrutura necessária ao cumprimento desse provimento no prazo de 120 dias.
385. Sobre o ponto, em consulta realizada pelo Conselho da Comunidade da comarca de Porto Velho/RO ao CNJ, encontrou-se a informação seguinte (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82363-cnj-responde-consulta-sobre-conselhos-de-comunidade-na-execucao-penal>):
- O último ponto buscava esclarecer qual estrutura de atribuição de poder vincula o conselho da comunidade – o Executivo Estadual, o Executivo Municipal ou o Judiciário. Os conselheiros do CNJ entenderam que o ponto não foi abordado nos dois artigos da Lei de Execuções Penais, o que torna a resposta variável. ‘Como não há norma dispendo sobre a matéria, ficará a encargo de cada comarca/população local organizar seus conselhos da comunidade na execução penal na forma que melhor atender aos interesses da região’, diz o voto. Segundo a relatora, somente com a definição da pessoa jurídica é possível esclarecer eventual vinculação e formas de controle.
- A relatora ainda destacou que, mesmo sem a vinculação obrigatória ao Judiciário, o Provimento n. 21/2012 da Corregedoria Nacional de Justiça determina que o magistrado responsável deverá estimular a instalação e o funcionamento dos conselhos da comunidade, ‘o que deve ser fomentado’, concluiu.
386. Arguidos, muitos TJs tiveram dificuldades em prestar informações sobre o funcionamento dos conselhos da comunidade (cinco de quatorze, retratado na tabela anterior), explicando, muitas vezes, que não possuíam a informação ou que apenas os juízes da execução a teriam.
387. Apenas o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul mencionou haver ato normativo interno a respeito do assunto (Provimento 6/2008 da Corregedoria-Geral de Justiça do MS), em que pese isso não ter sido diretamente perguntado. Nenhum dos outros tribunais de justiça consultados pelos TCs fez menção a provimento desse gênero.
388. Por fim, vale citar que o CNPCP, em relatórios de inspeção, propôs que o Poder Judiciário orientasse os juízes da execução sobre a importância da participação social, fortalecendo os conselhos da comunidade.
389. Nessa situação, urge que os tribunais de justiça estabeleçam diretrizes direcionadas aos juízes da execução para assegurar a instalação e o efetivo funcionamento dos conselhos.
390. Dessa forma, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, do DF e dos municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, incentivar a instituição e a efetiva atuação de conselhos da comunidade na localidade, universalizando-os, nos termos preceituados no art. 80 da LEP, bem

como de estimular a observância, por parte dos tribunais de justiça, das diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Nacional de Justiça no Provimento 21, de 30/8/2012.

#### 5.4. Funcionamento dos Conselhos Penitenciários relativamente à inspeção de estabelecimentos penais

391. O conselho penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena (LEP, art. 69). Seus membros são nomeados pelo Governador do estado entre professores e profissionais da área de Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade, para mandato de quatro anos. Segundo dispõe a LEP, a legislação federal e estadual regulará o seu funcionamento.

392. Incumbe ao conselho penitenciário (art. 70): emitir parecer sobre indulto e comutação de pena; inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; apresentar relatório uma vez por ano ao CNPCP; e supervisionar os patronatos e a assistência aos egressos.

393. Verificou-se nas UFs fiscalizadas que os conselhos penitenciários realizam pequeno número de inspeções em estabelecimentos penais, especialmente quando se considera o número de unidades prisionais existentes no País (2.644 unidades; dados do Geopresídios CNJ, consulta em 8/12/2017).

394. Com intuito de verificar, no que tange à inspeção prisional, o efetivo funcionamento dos conselhos penitenciários, os tribunais de contas perguntaram aos Poderes Executivos estaduais e distrital a respeito da quantidade de procedimentos realizados desde o início do atual mandato de seus membros:

Tabela 28: Quantitativo de inspeções realizadas pelos Conselhos Penitenciários

UF	Data de início do mandato	Número de inspeções	Número de unidades prisionais na UF
BA	nov/2015	8	287
DF	out/2017	2 por mês	9
MA	jan/2016	29	176
MG	jan/2017 <sup>2</sup>	8	288
MT	set/2017	5	73
PA	-	Não informou	150
PB	mai/2017	10	83
PR	-	Não informou	225
RN	-	Não funciona adequadamente <sup>1</sup>	48
RO	-	Não informou	52
RR	-	Não informou	17
SE	-	Não informou	40

(1) Segundo a informação passada pelo TCE-RN, o Conselho Penitenciário do estado não funciona adequadamente.

(2) O TCE-MT informou que houve vacância do presidente do Conselho durante o ano de 2017, o que prejudicou as atividades de inspeção de estabelecimentos penais.

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas – anexos do Poder Executivo (peças 30-55)

395. Destaca-se, em primeiro lugar, que cinco estados não forneceram informação, que, em princípio, deveria ser de fácil acesso. No caso do estado do RN, houve relato do Poder Judiciário de que o conselho penitenciário não funciona adequadamente (peça 47).

396. Sob o aspecto quantitativo, a Unidade da Federação em melhor condição é o DF, que pelo pequeno número de unidades penais, conseguiria, em tese, vistoriar quase a totalidade dos presídios a cada quadrimestre. Já o estado da Bahia, apresenta baixo número de inspeções, considerando o número de unidades prisionais no estado e o transcurso de quase dois anos desde o início do mandato (informações são de nov/2017).

397. O CNPCP destacou a importância dos relatórios produzidos pelos conselhos penitenciários como insumo para o planejamento de suas fiscalizações (peça 60, p. 12), mas não deu maiores detalhes que permitissem concluir pela adimplência dos conselhos penitenciários. Em relatórios de inspeção, propôs-lhes que procurassem aumentar a quantidade de relatórios.



398. De acordo com o informado pelo Depen em reunião realizada com a equipe de fiscalização, a causa identificada para o baixo número de inspeções é atribuída à insuficiência de estrutura orçamentária e de pessoal dos conselhos.

399. Dessa forma, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, incentivar a estruturação do conselho penitenciário da localidade, bem como o aumento do número de inspeções realizadas, compatibilizando-as com o quantitativo de estabelecimentos penais existentes.

#### **5.5. Suficiência da assistência da Defensoria Pública ao hipossuficiente e controle sobre a nomeação de defensores dativos**

400. A Defensoria Pública é instituição de extração constitucional, incumbida fundamentalmente da defesa integral e gratuita dos necessitados em todos os graus.

401. A instituição não integra o Executivo, tampouco o Judiciário. Possui autonomia funcional e administrativa e tem o compromisso de buscar o amplo acesso dos necessitados à Justiça.

402. Particularmente em relação à execução penal, a atuação da Defensoria Pública (art. 81-B da LEP) junto aos presos, egressos e familiares, cuja maioria é destacadamente hipossuficiente, é importante para a garantia de acesso à assistência jurídica e consequente promoção de justiça e inclusão social.

403. A partir dessa percepção, já na primeira etapa desta auditoria, houve uma preocupação em avaliá-la, quando se constataram deficiências, especialmente nos quesitos gestão, estrutura, pessoal e informação.

404. Na ocasião, 67% das dezoito DPs fiscalizadas pelos TCs não informaram o quantitativo total de hipossuficientes que necessitam de assistência jurídica; 28% não informaram o quantitativo de defensores públicos que atuam na execução penal; 44% não possuíam definição de quantitativo de defensores por estabelecimento penal; e 61% não souberam informar a quantidade de processos por área de atuação.

405. Diante dessas informações, pensando-se especialmente na execução penal, sem, no entanto, limitar-se a essa área, procurou-se, nesta etapa da auditoria, avaliar alguns aspectos com o propósito de colher indicativos sobre a suficiência da atuação das DPs no atendimento das demandas oriundas do público-alvo das UFs e, a partir daí, sugerir mecanismos de controle dos profissionais nomeados para prestação de assistência jurídica suplementar (defensores dativos).

406. De início, julgou-se relevante coletar a impressão dos atores da execução penal que interagem corriqueiramente com a Defensoria Pública acerca da suficiência do auxílio jurídico prestado na seara criminal, obtendo-se os seguintes percentuais de respostas positivas: sete em doze (58%) dos Poderes Executivos; sete em treze (54%) do Poderes Judiciários; e três em quatorze (23%) dos Ministérios Públicos.

407. As DPs, quando questionadas sobre sua atuação, frequentemente relatam deficiências de pessoal e orçamentária para a adequada prestação dos serviços. Esses motivos, embora possam ser válidos para justificar a não prestação da assistência jurídica pela DP à integralidade dos interessados em determinada localidade, não isentam as instituições de conhecerem dados relevantes à sua atuação, para que possam organizar-se de maneira racional e eficiente.

408. É mister distinguir limitação orçamentária, fator objetivamente imposto à organização, da eficiência da prestação dos serviços, que conceitualmente é entendida como a maximização dos produtos gerados a partir dos insumos disponíveis.

409. Todavia, a prestação do serviço de assistência jurídica aos hipossuficientes não pode ser vista apenas sob a ótica da atuação da Defensoria Pública, devendo-se atentar para a parcela da demanda não atendida pela instituição, que se repercute na prestação de assistência jurídica suplementar realizada a partir da nomeação de advogados dativos pelo Poder Judiciário.

410. Os defensores dativos são nomeados pelo juiz para fazer a defesa de um réu em processo criminal ou civil quando este não tem condições de contratar ou constituir um advogado particular nos estritos casos em que não há defensores públicos em número suficiente para atender o público demandante.

411. A nomeação de defensor dativo decorre de imposição constitucional, uma vez que cabe ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV), e do Código de Processo Penal, que dispõe que o juiz nomeará defensor a título gratuito ao acusado que for pobre e que não possua defensor (art. 263, *caput* e parágrafo único).

412. Nesse sentido, buscou-se mensurar a atuação da DP a partir do número de advogados dativos nomeados, dado que esse segmento opera na falta de defensores públicos.

413. Com esse objetivo, os tribunais de contas perguntaram aos Poderes Judiciários estaduais e distrital se, nos últimos 24 meses, houve nomeação de defensores dativos em razão da falta de defensores públicos, bem como se questionou a quantidade de nomeações em processos a título oneroso para o estado.
414. Sete TJs de treze respondentes (54%) declararam ter havido nomeação de dativos por falta de defensores públicos, cinco (38%) não souberam informar e apenas um (8%) informou que não há nomeação de dativos. Nenhum dos tribunais de justiça soube informar o número de nomeações.
415. Assim, com base nas informações prestadas pelos TJs, constata-se que, na maioria das UFs auditadas, a assistência jurídica aos necessitados é prestada supletivamente pelos defensores dativos.
416. Na impossibilidade de atuação da DP, a nomeação de defensor dativo ao hipossuficiente deverá ser feita pelo juiz independentemente de regulamentação estadual, por força do art. 263, *caput*, do CPP.
417. Em alguns entes da Federação, o assunto é disciplinado localmente por meio convênio firmado entre o ente federativo e a seção regional da OAB (SP e MG), por intermédio de lei estadual (PR, GO e MG; Leis estaduais 9.603/2015, 9.785/1985 e 13.999/1999, respectivamente) ou mediante regulamentação do Poder Judiciário (União, Resolução Conselho da Justiça Federal 305/2014; AL, Portaria TJ-AL 1/2015).
418. Mesmo inexistindo regulamento local que instrumentalize o pagamento desses profissionais pela UF, os honorários poderão ser exigidos judicialmente (Lei 8.906/1994, art. 22, *caput*) por meio de ação de execução contra a Fazenda Pública.
419. Neste caso, o crédito será inscrito em precatórios (CF/1988, art. 100, *caput*) ou será pago por meio de requisição de pequeno valor à UF (RPV, possibilidade prevista no art. 100, §3º, da CF/1988).
420. Independentemente do modo de pagamento dos honorários a defensores dativos, não se pode prescindir da transparência e do real controle dessa despesa pública, de forma, inclusive, a racionalizar a atividade de prestação de assistência jurídica, seja pelo defensor público seja pelo dativo.
421. Assim, por atuarem no mesmo ramo e com o mesmo público, as competências exercidas por ambos os defensores devem ser enxergadas conjuntamente, vez que constituem os meios para o alcance de um objetivo comum, que é o de universalizar a assistência jurídica aos necessitados, conforme aspira o art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.
422. Mais do que dar transparência ao gasto realizado pelo Estado com a defensoria dativa, é recomendável que a Defensoria Pública passe a atuar centralmente como articuladora e controladora da prestação do serviço de assistência judicial suplementar, operando para melhorar a qualidade do serviço e para ampliar o acesso à Justiça.
423. A gestão do processo de contratação de defensores dativos pela Defensoria Pública, em parceria com a OAB, por exemplo, incentivaria e possibilitaria o estabelecimento de critérios para mensurar a qualidade dos serviços prestados, assim como para fiscalizá-los.
424. A situação narrada é o exemplo do estado de São Paulo, cuja Defensoria Pública estabeleceu convênio com a OAB/SP para o pagamento dos advogados dativos e dispõe de rubrica orçamentária própria para tal finalidade (LOA SP 2016 – Órgão: Defensoria Pública; Ação ‘Prestação de assistência jurídica suplementar’: R\$ 192.902.283,00). Além disso, a Lei estadual SP 1.297/2017 destinou 40% das receitas do fundo de assistência judiciária, gerido pela DPE-SP, ao custeio de defensores dativos.
425. Deve-se considerar a expressividade do montante de R\$ 192.902.283,00 quando se pensa apenas em uma UF, no caso, o estado de São Paulo. Tal número, se extrapolado para todo o País com base em critérios populacionais, atinge cifra anual em torno de R\$ 900.000.000,00 (dados populacionais do IBGE, <http://cidades.ibge.gov.br>).
426. Assim, é necessário que haja clareza do montante de recursos dispendidos com defensores dativos e com defensores públicos, uma vez que, independentemente da forma de prestação do serviço, é imperativo alocar o orçamento público do melhor modo possível para atender ao objetivo último de dar cumprimento ao art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.
427. Deve-se ressaltar que, desde 2004, a Constituição Federal confere à Defensoria Pública iniciativa privativa de proposta orçamentária (art. 134, §2º) e preferência na prestação de assistência jurídica (uma vez que o CPP estabelece que o dativo será nomeado na falta do defensor).
428. É importante também considerar nesta discussão que as Defensorias Públicas contam com receitas oriundas dos honorários sucumbenciais decorrentes de sua atuação (LC 80/1994, art. 4º, XXI) e realizam a gestão desses recursos em fundos específicos, que devem ser destinados ao aparelhamento da DP e à capacitação profissional dos membros e servidores.

429. Com base nesses elementos, propõe-se recomendar à Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de apresentar projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, responsabilizando-se o órgão, a partir dos competentes arranjos orçamentários, pelo pagamento de honorários aos defensores dativos, pelo controle e fiscalização da legalidade e efetiva necessidade de nomeação desses profissionais, pela transparência e publicidade das despesas realizadas, bem como pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, de forma a propiciar a eficiência da prestação da assistência jurídica aos necessitados.

430. Em adendo, propõe-se cientificar os Tribunais de Contas dos estados e do DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os tribunais de justiça a estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo; nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo; e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo.

## 5.6. Conclusão

431. A legislação estabelece grande número de instituições fiscalizadoras do sistema de execução penal, cujo objetivo é garantir os direitos fundamentais do cidadão preso, bem como a correção dos atos dos agentes públicos que operam no sistema, que, em tese, deveria ser justo, igualitário, garantidor de direitos humanos e ressocializador.

432. A fiscalização constitui também instrumento de suma importância para promover o aperfeiçoamento do sistema, por colaborar com a prevenção e com o saneamento de excessos e desvios encontrados.

433. Com o objetivo de averiguar o funcionamento dos mecanismos de controle estabelecidos pela LEP, avaliou-se a atuação das seguintes instituições: CNPCP, Depen, Ministério Público, conselho da comunidade, conselho penitenciário e Defensoria Pública.

434. Quanto ao CNPCP e ao Depen, ambos órgãos da estrutura do MESP, verificaram-se deficiências relacionadas ao planejamento das inspeções de estabelecimentos penais, uma vez que, ao selecionarem as unidades que serão fiscalizadas, não utilizam dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se apoiam em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco levam em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema de execução penal.

435. Outro problema identificado relativamente às ações dessas duas instituições reside na limitação operativa que encontram para dar solução às falhas e irregularidades verificadas nos presídios visitados. Por pertencerem ao plano federal, o Depen e o CNPCP não podem intervir diretamente na solução das anomalias com que se deparam nos estados, DF e municípios, uma vez que se referem a ações de órgãos e agentes da execução penal externos à sua jurisdição. Portanto, a solução da questão necessariamente deverá passar pelo estabelecimento de amplas parcerias, de lideranças e de articulações interorganizacionais.

436. O Ministério Público é incumbido pela Lei de Execução Penal de realizar visitas mensais aos estabelecimentos penais. Apesar de a instituição inspecionar número significativo de unidades prisionais em comparação aos demais órgãos com competências similares na Lei de Execução Penal, o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, que consolida e dá publicidade aos dados coletados nessas inspeções, não divulga as medidas adotadas pelo MP para pôr termo ou mitigar as mazelas do sistema penitenciário.

437. Os conselhos da comunidade, instâncias previstas pela LEP com função de auxiliar o Poder Judiciário na fiscalização dos estabelecimentos penais, não estão instalados em todas as comarcas da Justiça nas UFs auditadas e, quando instalados, em alguns casos não são inteiramente funcionais. Em quatro de quinze UFs fiscalizadas, o Poder Judiciário sequer soube prestar informação sobre seu funcionamento.

438. Os conselhos penitenciários, de maneira geral, executam baixo número de procedimentos de fiscalização frente ao quantitativo total de estabelecimentos penais nas respectivas Unidades da Federação.

439. Quanto ao acesso à Justiça, a Defensoria Pública é instituição fundamentalmente responsável pela assistência jurídica aos hipossuficientes em geral e também instância de fiscalização da execução penal, conforme prevê a LEP.

440. Por conta da natureza dos seus ofícios, a Defensoria Pública deve atuar com grande proximidade aos estabelecimentos penais, sobretudo porque a maioria dos presos não tem recursos suficientes para valer-se de assistência jurídica particular.

441. Por esse motivo, e em razão de deficiências encontradas nas Defensorias por ocasião dos trabalhos da primeira fase desta auditoria, notadamente nos quesitos gestão, estrutura de pessoal e informação, buscou-se na presente etapa esquadrihar os reflexos dessas falhas no serviço de assistência jurídica prestado pela instituição aos apenados.

442. Para isso, coletou-se impressão de atores da execução penal, que interagem corriqueiramente com a Defensoria Pública, acerca da suficiência do auxílio jurídico prestado na área criminal, obtendo-se os seguintes percentuais de respostas positivas: sete em doze (58%) dos Poderes Executivos; sete em treze (54%) do Poderes Judiciários; e três em quatorze (23%) dos Ministérios Públicos.

443. Nesse exame, sobressaiu o dado de que sete dos treze tribunais de justiça respondentes (54%) declararam ter nomeado defensores dativos por falta de defensores públicos. Apenas um tribunal (8%) informou não ter feito nomeações por essa razão, enquanto os demais não souberam informar.

444. A falta de defensores públicos ou a insuficiência de defensores ante a demanda leva à contratação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica suplementar aos que não têm ou não podem constituir advogados particulares, o que ocorre a título oneroso para a UF.

445. Estimativa feita a partir das despesas com honorários pagos no estado de São Paulo indicou o valor próximo a R\$ 900 milhões em âmbito nacional com assistência jurídica suplementar à Defensoria Pública, o que assinala a necessidade de implementar mecanismos de controle e transparência dessas despesas.

## **6. Conclusão geral**

446. No início de 2017, a partir de Comunicação Plenária da Ministra Ana Arraes, o Tribunal de Contas da União determinou a realização de auditoria no sistema prisional, motivado, especialmente, pelas rebeliões que vinham se sucedendo em diversos estabelecimentos penais brasileiros, refletindo-se em graves consequências sociais.

447. A auditoria, conduzida na modalidade operacional, desenvolveu-se em duas fases, em coordenação com os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

448. A primeira etapa, já apreciada pelo TCU, processada nos autos do TC 003.673/2017-0, tratou de questões relacionadas às medidas emergenciais adotadas para lidar com as então recentes (janeiro/2017) rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, em especial as transferências obrigatórias de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e Distrito Federal mediante repasse fundo a fundo; ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas; à adequação de certos procedimentos referentes à alocação de presos; à prestação de serviço aos necessitados pela Defensoria Pública; e ao custo mensal do preso.

449. Nesta segunda etapa, os exames de auditoria empreendidos aprofundaram a análise dos recursos transferidos aos estados e DF na vertente fundo a fundo, avaliaram a gestão e a fiscalização da execução penal sob a ótica de diferentes órgãos e agentes, bem como o recurso tecnológico de fiscalização de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas, conforme resumos conclusivos apresentados na sequência.

**450. Há risco de acúmulo de recursos do Funpen destinados à construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais em fundos dos estados e do Distrito Federal por longo período de tempo sem efetiva geração de vagas prisionais.**

451. Houve, até hoje, dois repasses obrigatórios de verbas do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos estados e do Distrito Federal na modalidade fundo a fundo, realizados em dezembro de 2016 e de 2017.

452. A análise particularizada dos valores de 2016 aplicados na ação de geração de vaga demonstrou que, dos R\$ 862.499.991,78 transferidos, as UFs desembolsaram, até fevereiro de 2018, o total de R\$ 18.953.550,55, aproximadamente 2% daquele montante.

453. Os números atestam que não houve, até hoje, geração de vaga e, certamente, também não haverá nenhuma finalizada até dezembro de 2018, prazo final fixado para utilização dos recursos aportados em 2016, dado o elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos públicos dessa natureza.

454. Não obstante isso, os mesmos entes beneficiados em 2016 receberam nova parcela de verbas federais em 2017 para aplicação na mesma ação, situação que se repetirá sucessivamente ano a ano.

455. Vislumbra-se, conseqüentemente, severos riscos de os estados e DF não alcançarem as metas temporais acordadas com a União, mantendo-se, por conseguinte, obras inacabadas por inestimado período de tempo, ou iniciarem empreendimentos simultâneos sem que detenham capacidade operacional para conduzi-los a um só tempo ou, ainda, reterem recursos federais parados em seus fundos penitenciários, com ameaças de má gestão e desvio de recursos públicos federais.



456. **Há insuficiência de condicionantes legais estabelecidos para o repasse de recursos do Funpen aos fundos dos entes federativos.**

457. Os repasses do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios não são automáticos. Conforme preceitua a Lei Complementar LC 79/1994, há requisitos mínimos (condicionantes) que devem ser observados pelos entes federados previamente aos repasses financeiros da União, a exemplo da existência de fundo penitenciário, existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo local, aprovação de relatório anual de gestão, entre outros.

458. Segundo o Depen, todos os entes federativos cumpriram os condicionantes legais e assim se habilitaram ao recebimento da parcela de dezembro de 2017, não obstante alguns deles não terem observado importantes orientações e instrumentos de controle instituídos pelo Depen, os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante, em acréscimo àqueles já definidos pela lei.

459. **Falta regulamentar a Lei Complementar 79/1994 no que tange às transferências obrigatórias.**

460. A Lei Complementar 79/1994 estatui, no art. 4º, que o Poder Executivo baixará os atos necessários para regulamentá-la.

461. Transcorrido mais de um ano desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o Chefe do Executivo Federal ainda não emitiu ato regulamentador da LC 79/1994 renovado. O regulamento vigente (Decreto 1.093/1994) fora publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orienta essa modalidade de repasse financeiro.

462. **O controle dos recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios devem ser intensificados mediante especial participação de organizações que atuam localmente, como é o caso dos conselhos penitenciários.**

463. A LC 79/1994, art. 3º-A, §3º, inciso VI, delegou aos conselhos estaduais ou distrital penitenciários, de segurança pública ou congêneres relevante responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo, sendo a existência desses conselhos, inclusive, um dos condicionantes para o repasse de verbas às UFs.

464. É preciso, portanto, estabelecer mecanismos e interlocuções para que a fiscalização exercida por essas instâncias seja verdadeiramente determinante, especialmente em razão da capilaridade geográfica dessas instituições.

465. **Falta transparência no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública no tocante aos repasses obrigatórios do Funpen.**

466. O Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda não disponibilizou em seu portal na internet as informações requeridas na forma expressamente orientada no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no curso da primeira etapa desta auditoria.

467. A deliberação determina que o órgão disponibilize em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com disponibilização de links para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

468. **As centrais de monitoração eletrônica ainda não estão instaladas e plenamente funcionais em todas as unidades da federação.**

469. Em relação à disponibilidade de equipamentos de monitoração eletrônica, três UFs entre as vinte fiscalizadas afirmaram possuir demanda reprimida, nove declararam haver suficiência de equipamentos e as demais não se manifestaram.

470. As centrais existentes no País, que utilizam de tornozeleiras, são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital ou federal ou, ainda, por ambas as fontes.

471. Entre as vinte Unidades da Federação auditadas, quatro não possuem centrais em funcionamento (AL, AP, BA e RR).

472. Por sua vez, das dezesseis UFs com centrais em operação, apenas cinco (DF, MG, MT, PI e RS) possuem estrutura física e equipe multidisciplinar compatíveis com o Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas publicado pelo Depen.

473. **Os recursos de convênios firmados pela União não foram ainda aplicados pela maioria dos entes federativos convenientes.**



474. No período compreendido entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica.
475. Entre as quinze UFs fiscalizadas que firmaram os referidos instrumentos, apenas três haviam aplicado os respectivos recursos até 15/12/2017.
476. Não obstante isso, a União adota a política de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs, apesar de alguns deles terem sido celebrados já há mais de cinco anos.
477. **Falta institucionalização e coordenação da política pública prisional.**
478. A avaliação da governança da política pública do sistema prisional deu-se sob o viés da integração dos órgãos da execução penal, adotando-se como critérios as componentes ‘institucionalização’ e ‘coordenação’ do Referencial de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.
479. Em relação à componente institucionalização, entre as dezenove Unidades da Federação avaliadas, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.
480. A mesma componente foi examinada no Poder Judiciário e no Ministério Público. Nesses dois casos, avaliou-se a existência de diretrizes formais internas à instituição sobre os objetos medidas cautelares diversas da prisão, monitoração eletrônica e audiência de custódia.
481. Entre os treze tribunais de justiça avaliados, 23% editaram normas quanto a medidas cautelares diversas da prisão, 54% o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia.
482. Com relação ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram existir orientação a respeito de medidas diversas da prisão e 36% declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica. O tema audiência de custódia não foi avaliado.
483. Relativamente à componente coordenação, entre dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.
484. **Há deficiências no processo de planejamento das fiscalizações de presídios empreendidas pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.**
485. Os dois órgãos, ao selecionarem as unidades prisionais que serão fiscalizadas, não utilizam dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se apoiam em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco levam em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema de execução penal.
486. Ademais, as recomendações e orientações decorrentes das inspeções que realizam não têm natureza impositiva, uma vez que os diversos atores da execução penal não estão sob a jurisdição da União, o que resulta na necessidade de estabelecimento de amplas parcerias com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, bem como de definição de papéis de liderança.
487. **As medidas adotadas pelos Ministérios Públicos em razão das fiscalizações que realizam nos presídios não são publicizadas.**
488. O Conselho Nacional do Ministério Público, responsável pela consolidação dos dados coletados em inspeções realizadas pelos Ministérios Públicos, não divulga as medidas adotadas por seus membros para solucionar ou mitigar os problemas encontrados.
489. **Instituições de controle determinadas pela Lei de Execução Penal não desempenham plenamente suas funções.**
490. Os conselhos penitenciários, de maneira geral, executam baixo número de procedimentos de fiscalização frente ao quantitativo total de estabelecimentos penais existentes nas respectivas Unidades da Federação.
491. Os conselhos da comunidade, instâncias previstas pela LEP com função de auxiliar o Poder Judiciário na fiscalização dos estabelecimentos penais, não estão instalados em todas as comarcas da Justiça nas UFs auditadas e, quando criados, em alguns casos não são inteiramente funcionais.
492. **Falta controle sobre a nomeações e pagamento de honorários de defensores dativos.**
493. Para aprimorar o controle sobre esses profissionais, necessário se faz incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão centralizada da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, incumbindo-a também, mediante os competentes arranjos orçamentários, do pagamento de honorários aos defensores dativos.

## 7. Análise dos comentários do Gestor

494. O relatório preliminar de auditoria foi enviado (peças 105-111) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à Defensoria Pública da União (DPU), ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) para que os gestores, se desejassem, apresentassem, no prazo definido, comentários sobre o seu teor.

495. Em resposta, o CNMP emitiu o Ofício nº 25/2018/SG (peça 122), que encaminhou o Memorando nº 12/2018/CSP; o Depen emitiu o Ofício (peça 124), que encaminhou as Informações nº 62/2018/CGAP-DIRPP/DEPEN, nº 109/2018/COENA/CGMO/DIRPP/DEPEN, e nº 41/2018/COATC/CGMO/DIRPP/DEPEN; e o CNPCP emitiu o Memorando nº 23/2018/CNPCP/DEPEN (peça 125). Até o presente momento, o Conselho Nacional de Justiça, a Defensoria Pública da União e o Ministério Extraordinário da Segurança Pública não apresentaram comentários ao relatório preliminar.

496. Os comentários dos gestores, analisados em mais detalhes na peça 126, não alteraram a essência do relatório, tendo como resultado apenas modificações acessórias nas propostas de encaminhamento dirigidas ao CNMP.

497. Dessa forma, esta versão final introduziu expressões elucidativas nas proposições dirigidas ao CNMP, deixando claro que as informações sigilosas e pessoais não são passíveis de publicidade e que o atendimento das recomendações do TCU submete-se ao juízo de conveniência e oportunidade dos gestores públicos.

## 8. Propostas de encaminhamento

498. Ante o exposto, submetem-se os autos de auditoria operacional 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, a (ao):

a.1) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, que:

a.1.1) ao examinar o plano de aplicação ofertado pelos estados e Distrito Federal e municípios referente às transferências obrigatórias de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, considere o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados a esses entes para as ações de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, bem como, em especial, a capacidade do ente federativo de desenvolver empreendimentos simultâneos dessa mesma natureza, de forma a mitigar o risco de os valores do Funpen permanecerem nos fundos penitenciários locais sem efetiva geração de vagas em estabelecimentos penais (obras inconclusas);

a.1.2) estimule os estados e o Distrito Federal a adotar medidas tendentes a adequar as centrais de monitoração eletrônica existentes no País aos padrões de funcionamento e diretrizes estabelecidos no Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional em 2017;

a.1.3) ao prorrogar o período de utilização de recursos repassados na modalidade fundo a fundo ou o prazo de vigência de convênios ou acordos congêneres, especialmente quanto aos instrumentos firmados há mais de um ano, qualquer que seja o objeto:

a.1.3.1) analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou similares, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas;

a.1.3.2) avalie se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade atual da Unidade da Federação para cumprir ações pactuadas no passado;

a.1.4) simplifique o caminho às informações dos processos administrativos de repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às Unidades da Federação, na forma determinada no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, bem como possibilite o acesso ao teor desses processos mediante *link* específico, conforme também requerido na deliberação mencionada;

a.1.5) estimule mecanismos e realize as necessárias interlocuções para que o controle e a fiscalização da aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional transferidos na modalidade fundo a fundo a cargo dos conselhos penitenciários estaduais ou distrital ou congêneres sejam verdadeiramente efetivos, estabelecendo-lhes, entre outros, o compromisso de:

a.1.5.1) apresentar ao Departamento Penitenciário Nacional manifestação formal acerca da regularidade:

a.1.5.1.1) dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais; e

a.1.5.1.2) dos documentos e procedimentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras, bens e serviços; e

a.1.5.2) realizar visitas e inspeções *in loco* para verificar a efetiva disponibilidade e funcionamento dos bens adquiridos, bem como o desenvolvimento regular de obras e serviços custeados com recursos do fundo federal.

b) **RECOMENDAR**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que os órgãos abaixo relacionados avaliem a oportunidade e a conveniência de:

b.1) **Presidência da República:**

b.1.1) no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, adotar medida provisória para ampliar o rol de condicionantes para que os estados, Distrito Federal e municípios habilitem-se ao recebimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo, estabelecendo-lhes exigências, em adição àquelas prescritas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, tais como movimentação de recursos em contas bancárias específicas, apresentação de relatórios semestrais, apresentação de indicadores quantitativos e qualitativos, apresentação de relatório de execução físico-financeira, cumprimento integral do termo de adesão e do plano de aplicação, entre outras a serem definidas pela Administração;

b.1.2) apresentar projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, responsabilizando-se o órgão, a partir dos competentes arranjos orçamentários, pelo pagamento de honorários aos defensores dativos, pelo controle e fiscalização da legalidade e da efetiva necessidade de nomeação desses profissionais, pela transparência e publicidade das despesas realizadas (publicação no sítio eletrônico das Defensorias, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo, nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo), bem como pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, de forma a propiciar a eficiência da prestação da assistência jurídica aos necessitados;

b.1.3) com fundamento art. 4º da Lei Complementar 79/1994, baixar ato regulamentador da Lei Complementar 79/1994 em substituição ao Decreto 1.093/1994, de forma que, relativamente aos repasses obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional, o novo normativo contemple e consolide as recentes e diversas diretrizes veiculadas pela União por meio de portarias e notas técnicas;

b.2) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, com o apoio do **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**: estabelecer e/ou intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir-se em entregas efetivas para a sociedade;

b.3) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, e ao **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**: formular plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco, bem como avaliar a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

b.4) **Conselho Nacional do Ministério Público:**

b.4.1) no uso da competência prevista no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal, estabelecer diretrizes administrativas para que os Ministérios Públicos:

b.4.1.1) disseminem e deem transparência e publicidade aos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais, bem como às medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas, por meio de suas páginas na internet, salvo informações sigilosas e pessoais;

b.4.1.2) institucionalizem orientações e procedimentos (resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congêneres) sobre a forma de atuação de seus membros quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiência de

custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular a monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados; e

b.4.2) ao consolidar as informações reunidas pelos Ministérios Públicos durante as inspeções que realizam em unidades prisionais, disseminar e dar transparência e publicidade às medidas adotadas para solucionar as anomalias encontradas por meio de sua página na internet, salvo informações sigilosas e pessoais; e

b.5) **Conselho Nacional de Justiça**, no uso das competências previstas no art. 103-B, §4º, I, da Constituição Federal: estabelecer diretrizes administrativas para que os tribunais de justiça do País institucionalizem (portaria, resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congêner) orientações e procedimentos sobre a forma de atuação dos magistrados quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiências de custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular à monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

c) **ALERTAR**, com fundamento na competência outorgada pelo art. 59, §1º, inciso V da Lei Complementar 101/2000, o **Ministério Público Federal**, o **Congresso Nacional**, a **Câmara dos Deputados** e o **Senado Federal** sobre o risco de transferências anuais sucessivas de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, na modalidade fundo a fundo (LC 79/1994), para a aplicação em ações de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, em face do elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos dessa natureza, refletindo-se na permanência e acúmulo de recursos do fundo federal em fundos penitenciários locais durante prazo inestimado sem efetiva geração de vagas prisionais (obras inconclusas);

d) **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:

d.1) induzir/estimular os respectivos jurisdicionados a:

d.1.1) institucionalizar a política pública de execução penal por meio de instrumento normativo (lei, decreto, resolução, plano, etc.) emitido por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, no qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos na execução penal;

d.1.2) instituir fóruns de articulação que contem com a participação dos diversos órgãos da execução penal, bem como, preferencialmente, normatizar essa instância de coordenação;

d.1.3) instituir conselhos da comunidade na localidade, conferindo-lhes efetiva atuação, nos termos preceituados no art. 80 da Lei de Execução Penal;

d.1.4) estruturar conselhos penitenciários, bem como aumentar o número de inspeções por eles realizadas, compatibilizando-as com o quantitativo de estabelecimentos penais existentes na localidade;

d.2) induzir/estimular os **tribunais de justiça** a:

d.2.1) estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo, nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo;

d.2.2) observar as diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Nacional de Justiça no Provimento 21, de 30/8/2012;

e) determinar aos destinatários das determinações e recomendações tratadas nas alíneas a.1, b.2, b.3, b.4 e b.5 que informem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações e às recomendações deliberadas, apresentando, quando for o caso, os respectivos documentos comprobatórios;

f) determinar à **Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública** que monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão;

g) dar **CIÊNCIA** da deliberação que será proferida aos titulares dos seguintes órgãos/instituições, esclarecendo-lhes que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo o relatório e voto, pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

g.1) Congresso Nacional;

g.2) Senado Federal;

g.3) Câmara dos Deputados;

g.4) Casa Civil da Presidência da República;

- g.5) Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.6) Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- g.7) Conselho Nacional de Justiça;
- g.8) Secretaria Executiva do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.9) Departamento Penitenciário Nacional do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.10) Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.11) Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- g.12) Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas;
- g.13) Conselho Nacional do Ministério Público;
- g.14) Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil;
- g.15) Instituto Rui Barbosa;
- g.16) Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios;
- g.17) Defensoria Pública da União;
- g.18) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e
- g.19) Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.



## VOTO

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

2. Referido trabalho é resultado da proposta que trouxe a este Colegiado, em comunicação que fiz em 25/1/2017, na qual externei minha preocupação com as rebeliões em diversos presídios ocorridas no início daquele ano, com a degradação do sistema prisional, o aumento da insegurança e a violação de direitos humanos.
3. Nesta fase, a fiscalização permaneceu com a adesão de 22 tribunais de contas, a saber: Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Pará e da Bahia e Tribunais de Contas dos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.
4. Também contou com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas - CNPGC e do Instituto Rui Barbosa - IRB.
5. A primeira etapa da auditoria, já apreciada por este Tribunal mediante o acórdão 2.643/2017 – Plenário, tratou de questões afetas às medidas emergenciais adotadas para lidar com rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas, à adequação de procedimentos referentes à alocação de presos, à prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública e ao custo mensal do preso.
6. Agora, os trabalhos de fiscalização aprofundaram a análise dos recursos transferidos aos estados e DF na vertente fundo a fundo, avaliaram a gestão e a fiscalização da execução penal sob a ótica de diferentes órgãos e examinaram aspectos relacionados à monitoração de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas. As questões de auditoria, em síntese, contemplaram quatro tópicos:
  - i) Transferências na modalidade fundo a fundo – Funpen (execução);
  - ii) Soluções de monitoração eletrônica;
  - iii) Governança do sistema prisional (integração de atores);
  - iv) Fiscalização do sistema prisional.
7. Destaco, a seguir, alguns aspectos, abordados no relatório que antecedeu este voto, que evidenciam oportunidades de aprimoramento do sistema prisional pela União e pelos estados.

## II

**Transferências na modalidade fundo a fundo - Funpen**

8. Com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen foi criado pela Lei Complementar 79/1994 e, a partir das alterações trazidas pela Lei 13.500/2017, é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen.
9. Os repasses do Funpen para os fundos dos estados, DF e municípios têm percentual fixado pela Lei Complementar 79/1994 e, segundo o § 3º do art. 3ºA daquele diploma, dependem da existência de fundo penitenciário local, da criação de órgão ou entidade específicos para gestão dos valores nos entes federados, da apresentação de planos de melhoria do sistema

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

21. Assim, com as adequações pertinentes, acolho a proposta da SecexDefesa de determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, que, no exercício da competência de verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas pelo § 3º do art. 3ºA da Lei Complementar 79/1994 para repasses do Funpen aos fundos locais, notadamente na verificação do relatório anual de gestão de cada ente, avalie o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados e a capacidade do ente federativo de desenvolver as ações abrangidas pelo Funpen, a fim de que sejam adotadas medidas para evitar a concentração ineficaz de recursos nos fundos locais.
22. Outro aspecto que merece destaque são os mecanismos e estruturas mínimas necessários à gestão e ao controle das verbas do Funpen. O Depen afirmou que todos os entes federativos cumpriram os requisitos e se habilitaram a receber a parcela de dezembro 2017, mas há evidências de não atendimento de regras estabelecidas em regulamento do Depen concernentes à movimentação de valores em conta específica e à obrigação de apresentar relatórios semestrais.
23. A Lei Complementar 79/1994, apesar de substancialmente alterada pela Lei 13.500/2017, ainda não foi regulamentada por meio de decreto. O seu art. 4º instituiu que o Poder Executivo editará os atos necessários para regulamentá-la, mas, transcorrido mais de um ano desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o chefe do Executivo Federal ainda não emitiu ato regulamentador.
24. O regulamento vigente (Decreto 1.093/1994) foi publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orienta essa modalidade de repasse financeiro. Com vistas a maior estabilidade dos conteúdos jurídicos de observação obrigatória pelo Depen e pelos entes beneficiários do Funpen, com definição de termos, conceitos, conteúdo e prazos, para garantir transparência à movimentação dos recursos financeiros transferidos pelo fundo federal, essa constatação deve constar de notificação específica.
25. Em outro ponto, a equipe de auditoria apurou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda não lançou em seu portal na Internet as informações requeridas no subitem 9.1.6 do acórdão 2.643/2017 - Plenário, emitido no curso da primeira etapa desta auditoria. Neste caso, acolho a proposta de determinação voltada à melhoria dos mecanismos de transparência e publicidade dos processos de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades da Federação.

#### **Soluções de monitoração eletrônica**

26. O exame de soluções de monitoração eletrônica foi outro tema de grande relevância nesta etapa dos trabalhos de auditoria sobre o sistema prisional, sobretudo em face da crescente importância do tema na execução criminal e dos significativos aportes de recursos.
27. O marco regulatório da monitoração eletrônica é a Lei 12.258/2010, que promoveu alterações na Lei de Execução Penal. Inicialmente com utilização limitada ao controle de saídas temporárias de presos em regime semiaberto ou daqueles em prisão domiciliar, com as alterações introduzidas pela Lei 12.403/2011 a tecnologia de monitoração também foi inscrita no rol de medidas cautelares diversas da prisão.
28. As equipes de auditoria dos tribunais de contas participantes constataram, no entanto, que a estrutura instalada para utilização do monitoramento eletrônico ainda carece de significativas melhorias.
29. Tomando por critério o Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas, publicado em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional, fruto de consultoria contratada a partir de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, as equipes avaliaram as condições físicas e funcionais das centrais implantadas nas unidades da federação

fiscalizadas. Entre as 20 unidades da federação fiscalizadas, apenas 16 possuem centrais de monitoração eletrônica em funcionamento, e, destas, apenas 6 estão alinhadas com as diretrizes apresentadas no modelo proposto pelo Depen.

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

#### **Governança do sistema prisional (integração de atores)**

38. Para avaliar os aspectos relativos à coordenação e institucionalização da política pública do sistema prisional brasileiro, a auditoria utilizou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.
39. O alcance de resultados da política pública prisional requer de União, estados, Distrito Federal e municípios mobilização política e administrativa para articular e alocar recursos e solucionar problemas coletivos, tais como superpopulação dos presídios, alta proporção de prisões provisórias ante o total de prisões, violação de direitos dos presos e não cumprimento do papel ressocializador da pena, entre outros.
40. A interação dos diversos atores é requisito essencial no sentido de estabelecer ambiente de boa governança para implementação da política pública.

41. No aspecto institucionalização, procurou-se avaliar existência e formalização de política pública prisional integrada na UF e de política institucional direcionada ao sistema prisional no Poder Judiciário e no Ministério Público.
42. No que se refere ao requisito coordenação, buscou-se apurar existência e formalização de fórum de articulação entre os órgãos da execução penal.
43. Os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal verificaram se existia normativo ou instrumento congênere que instituísse formalmente a política pública para o sistema prisional, de forma conjunta e integrada, entre os órgãos e instituições envolvidos na execução penal no âmbito do estado e Distrito Federal (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial, diretor do estabelecimento prisional).
44. Apenas no estado de Rondônia, do total de 19 unidades fiscalizadas, verificou-se a existência de “Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, elaborado pelo Governo do estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Existem quatro eixos de atuação, com metas e projetos, definições de unidades responsáveis, objetivo, justificativa/impactos, recursos estimados, prazo de execução e fonte de recursos.
45. Para o requisito de institucionalização no âmbito do Poder Judiciário e Ministério Público, avaliou-se a existência de diretrizes formais internas sobre objetos de medidas cautelares, monitoração eletrônica e audiência de custódia.
46. Entre os treze tribunais de justiça avaliados, 23% editaram normas quanto a medidas cautelares diversas da prisão, 54% o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia.
47. No que se refere ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram a existência de orientação a respeito de medidas diversas da prisão e 36% declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica. O tema audiência de custódia não foi avaliado.
48. Quanto à existência e formalização de fóruns de articulação no requisito de coordenação da política pública, verificou-se que, de dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram referido fórum com a participação do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial e diretor do estabelecimento prisional.
49. Ao considerar que importantes atores da execução penal não estão sob a jurisdição da União, resta a este Tribunal encaminhar cópia desta deliberação a todos os envolvidos na formulação e na execução da política pública do sistema prisional, para que tenham ciência da boa prática instituída pelo estado de Rondônia, bem como das oportunidades de melhorias afetas à integração, articulação, liderança e coordenação no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal.

#### **Fiscalização do sistema prisional**

50. A quarta questão de auditoria teve por objeto avaliar a adequação da fiscalização do sistema prisional.
51. O Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, com fundamento na Lei de Execuções Penais - LEP (arts. 64, VIII, e 72, II), detêm competência para inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais.
52. As equipes de auditoria constataram que o planejamento das inspeções pelo Depen e pelo CNPCP não tem subsídio em dados sistemáticos, que evidenciem a criticidade de situações locais no cenário nacional, não se baseia em técnicas de gerenciamento de risco e tampouco leva em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema



prisional, como o Ministério Público, os Conselhos Penitenciários, as Defensorias Públicas e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

53. As ações de fiscalização são, essencialmente, determinadas pelo tempo desde a última inspeção ou provocadas por urgência ou por demandas pontuais. Em 2017, foram registradas 14 fiscalizações pelo CNPCP e apenas 7 pelo Depen. Superlotação, inexistência de programa ressocializador, falta de assistência jurídica, insuficiência de agentes penitenciários, deficiências estruturais graves e alocação conjunta de presos provisórios e condenados foram problemas constatados com frequência.
54. É pertinente, portanto, recomendar ao CNPCP e ao Depen que formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e que avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.
55. Ao lado das dificuldades estruturais dos órgãos envolvidos, como bem destacado pela SecexDefesa, o desenho constitucional que atribui competências próprias aos entes federados e aos diversos atores envolvidos no sistema prisional limita sobremaneira a efetividade das ações quando isoladamente adotadas. Em relação ao Depen e ao CNPCP, por exemplo, a LEP confere competências fiscalizatórias relevantes, mas inexistem meios e/ou poderes para tornar impositivas as decisões ou propostas de melhoria delas decorrentes.
56. Assim, em integral acolhimento à proposta da unidade instrutiva, proponho recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, que, com o apoio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabeleça e/ou intensifique parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela LEP será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a se repercutir em entregas efetivas para a sociedade.
57. O Ministério Público também exerce atuação destacada na fiscalização do sistema prisional e das medidas de segurança. Segundo registros do Conselho Nacional de Justiça, foram 1.442 unidades prisionais visitadas pelo MP em 2015, o que representa 54% do total de instalações.
58. Dessa forma, nesse mesmo contexto, diante da relevância da atuação do Ministério Público na fiscalização do sistema prisional e ainda com vistas à integração das ações dos diversos atores, acolho a proposta da SecexDefesa de recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote medidas para ampliar a transparência e a publicidade, em suas páginas na internet, dos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais e das medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas.
59. Os trabalhos de auditoria examinaram ainda a atuação de outras três instituições destacadas pela Lei de Execução Penal: conselhos da comunidade, conselhos penitenciários e defensorias públicas.
60. Os conselhos da comunidade são instâncias de controle social com papel importante na fiscalização do sistema prisional. Com previsão de instalação em cada comarca e a atribuição de enviar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário, são formados, em regra, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, um defensor público e um assistente social.
61. Os tribunais de contas estaduais constataram que o número de conselhos instalados é muito inferior ao exigido pela LEP. No estado do Maranhão, por exemplo, são 105 comarcas e 37 conselhos instalados, enquanto no Piauí há 4 conselhos nas 84 comarcas. E quando as unidades

- da federação foram provocadas a responder sobre a atuação daqueles já existentes, apenas os estados de MT e de RO atestaram alguma atividade dos conselhos nos últimos doze meses.
62. Nessa matéria, aliás, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária já apontou fragilidades e, em relatórios de inspeção, propôs ao Poder Judiciário que orientasse os juízes da execução sobre a importância da participação social e a necessidade de fortalecimento dos conselhos da comunidade.
  63. Os conselhos penitenciários, por sua vez, são órgãos consultivos e fiscalizadores da execução da pena (LEP, art. 69), e seus membros, nomeados pelo governador do estado entre professores e profissionais da área de Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade, para mandato de quatro anos. Incumbe ao conselho penitenciário (art. 70): emitir parecer sobre indulto e comutação de pena; inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; apresentar relatório uma vez por ano ao CNPCP; e supervisionar os patronatos e a assistência aos egressos.
  64. Entre as unidades da Federação fiscalizadas, apenas o Distrito Federal apresentou evidências de funcionamento adequado do conselho penitenciário, enquanto, nos demais casos, foi reduzido o número de inspeções realizadas e há indicativos de insuficiência na estrutura instalada.
  65. Por tudo isso, é pertinente dar ciência a todos os atores envolvidos com a política prisional da necessidade de adoção de medidas que permitam fomentar o controle social exercido pelos conselhos da comunidade e a atuação dos conselhos penitenciários, a fim de realizar de forma concreta as disposições dos arts. 69, 70, 80 e 81 da LEP.
  66. Em último ponto, quanto às defensorias públicas, a primeira etapa desta auditoria constatou deficiências nos quesitos gestão, estrutura, pessoal e transparência. Na atual fase, tiveram destaques as informações relacionadas à assistência jurídica suplementar realizada a partir da nomeação de advogados dativos pelo Poder Judiciário.
  67. Os tribunais de contas buscaram informações junto aos Poderes Judiciários estaduais e distrital acerca da nomeação de defensores nos últimos 24 meses: dos treze tribunais de justiça que apresentaram resposta, sete declararam ter havido nomeação de dativos por falta de defensores públicos, cinco não souberam informar e apenas um indicou que não houve nomeação de dativos. Nenhum dos tribunais de justiça apresentou o número de nomeações.
  68. Os valores envolvidos na contratação de defensores dativos são relevantes, e apenas no estado de São Paulo a rubrica orçamentária indicada para contratação de assistência jurídica suplementar ultrapassa R\$ 192 milhões. Há, como verificado pelas equipes de auditoria, importante espaço para conferir maior transparência aos gastos públicos aqui envolvidos.
  69. Nesse contexto, para não adentrar competências próprias de outros órgãos constitucionais, proponho recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da CF/1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades do Poder Judiciário, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos.

### III

70. O exame das transferências fundo a fundo, das soluções de monitoração eletrônica, da estrutura de governança e de fiscalização realizada no sistema prisional, objetos desta segunda etapa da auditoria operacional realizada em coordenação com os tribunais de contas regionais, evidenciou questões relevantes a serem tratadas pelos diversos atores envolvidos na execução das medidas penais.
71. Em relação às transferências fundo a fundo destinadas à construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, constatou-se uma execução financeira da ordem de 2% em relação aos repasses de dezembro de 2016.

72. Ainda que se pondere o baixo desempenho dizer respeito à execução de obras que exigem preparação qualificada e consequente prazo mais longo, há de se observar que se trata de transferência periódica e que o prazo inicial de aplicação era de um ano, posteriormente prorrogado por igual período. Do lado de quem administra o fundo de origem (Depen) havia expectativa de efetividade em um ano, mas os entes que receberam os valores não demonstraram preparação suficiente para atender tal prazo.
73. Políticas públicas estruturantes não podem se dissociar de planejamento que inclua ações preliminares consistentes para garantir regularidade e efetividade na aplicação dos recursos. E essa exigência tem maior lugar no caso das transferências obrigatórias, cuja periodicidade permite maior previsibilidade e prévia preparação dos envolvidos.
74. O descompasso entre a sistemática de transferências periódicas e a capacidade de investimento dos entes federados tem levado à indesejada concentração de recursos nos fundos penitenciários regionais. Além da inefetividade da política pública, a mobilização de valores vultosos não associados a rotinas estruturadas para sua aplicação implica risco importante para a própria regularidade na aplicação dos valores. Registro, por exemplo, que, nos estados do Rio de Janeiro e de Roraima, o Depen informou que há indícios de irregularidade na gestão dos valores que já ensejam a instauração de tomada de contas especial.
75. Além da urgência na definição de medidas voltadas à estruturação de todas as fases que envolvem os gastos públicos nos sistemas prisionais, são também relevantes as necessidades de aprimoramento da estrutura física, operacional e de gestão dos sistemas de monitoração eletrônica. Aqui, ao lado dos repasses originados do Funpen, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica, entre os quais 15 foram fiscalizados e apenas três apresentaram alguma execução financeira.
76. Os déficits de governança no sistema prisional globalmente considerado são causa clara das dificuldades constatadas, haja vista que falta institucionalização e coordenação da política pública prisional.
77. Nesse contexto se observaram oportunidades de melhorias na publicização das ações empreendidas pelos diversos atores e deficiências no processo de planejamento das fiscalizações de presídios empreendidas pelo Depen e pelo CNPCP, além da necessidade de fomento à atuação dos conselhos penitenciários e ao controle social exercido pelos conselhos da comunidade.

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

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

ANA ARRAES  
Relatora

## ACÓRDÃO Nº 972/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.096/2017-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
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:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria operacional, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional brasileiro.

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 Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que:

9.1.1. no exercício da competência de verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas pelo § 3º do art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994 e da competência regulamentar associada, notadamente diante do estabelecido no inciso V daquele dispositivo, e com o intuito de subsidiar a realização de cada transferência a partir do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, avalie o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados ao ente federativo e sua respectiva capacidade de desenvolver as ações abrangidas pelo Funpen, a fim de que sejam adotadas medidas para conferir efetividade à aplicação dos valores e evitar a concentração ineficaz de recursos nos fundos locais;

9.1.2. na concessão e na prorrogação de transferências voluntárias ou obrigatórias relacionadas aos objetos previstos no art. 3º da Lei Complementar 79/1994 e a outros correlatos:

9.1.2.1. adote medidas para impedir a duplicidade entre objetos financiados por recursos do Funpen e por transferências voluntárias;

9.1.2.2. analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, sendo que outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas;

9.1.2.3. avalie se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade operacional atual da unidade da Federação de cumprir ações pactuadas no passado.

9.1.3. adote medidas para conferir maior publicidade às informações dos processos administrativos de repasses obrigatórios de recursos do Funpen às unidades da Federação, consoante determinado no subitem 9.1.6 do acórdão 2.643/2017 - Plenário;

9.1.4. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações acima estabelecidas, apresentando, quando for o caso, os respectivos documentos comprobatórios.

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que:

9.2.1.1. estabeleçam e/ou intensifiquem parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade;

9.2.1.2. formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

9.2.2. ao Departamento Penitenciário Nacional que dê ampla publicidade ao Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas e oriente, no limite de sua competência, a adequação das unidades estaduais de monitoramento aos preceitos indicados no normativo;

9.2.3. ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote medidas com o objetivo de ampliar a transparência e a publicidade, em suas páginas na internet, dos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais e das medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas;

9.2.4. ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades daquele Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos.

9.3. dar ciência:

9.3.1. à Procuradoria-Geral do Ministério Público Federal, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público acerca do reduzido percentual de execução financeira das ações de construção/ampliação de estabelecimentos prisionais financiadas com recursos do Funpen repassados em dezembro de 2016, da ordem de 2% até fevereiro de 2018, com o conseqüente risco de acúmulo de recursos nos fundos estaduais e do DF sem efetiva criação de vagas prisionais;

9.3.2. à Casa Civil da Presidência da República de que a ausência de decreto regulamentar das alterações promovidas pela Lei 13.500/2017 na Lei Complementar 79/1994 e, ainda, a falta de previsão legal de condicionantes para transferências fundo a fundo relacionadas à movimentação de recursos em contas bancárias específicas, à apresentação de relatórios semestrais, à apresentação de indicadores quantitativos e qualitativos de execução e desempenho, à apresentação de relatório de execução físico-financeira e ao cumprimento integral do termo de adesão podem fragilizar a segurança jurídica dos conteúdos de observação obrigatória pelo Depen e pelos entes beneficiários do Funpen nas transferências fundo a fundo e trazer risco à regularidade das aplicações dos repasses obrigatórios aos fundos locais;

9.3.3. ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público da necessidade de adoção de medidas que permitam fomentar o controle social exercido pelos conselhos da comunidade e a atuação dos conselhos penitenciários, a fim de realizar de forma concreta as disposições dos arts. 69, 70, 80 e 81 da Lei de Execução Penal;

9.3.4. aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzirem/estimularem os respectivos jurisdicionados a:

9.3.4.1. institucionalizarem a política pública de execução penal por meio de instrumento normativo (lei, decreto, resolução, plano, etc.) emitido por órgão dotado de legitimidade e competência



para fazê-lo e no qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos na execução penal;

9.3.4.2. instituírem fóruns de articulação que contem com a participação dos diversos órgãos da execução penal, preferencialmente por meio da normatização dessa instância de coordenação;

9.3.4.3. instituírem conselhos da comunidade na localidade, conferindo-lhes efetiva atuação, nos termos do art. 80 da Lei de Execução Penal;

9.3.4.4. estruturarem conselhos penitenciários e aumentarem o número de inspeções por eles realizadas, compatibilizando-as com o quantitativo de estabelecimentos penais existentes na localidade.

9.4. dar ciência ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional de que foi constatada demanda reprimida por tornezeiras eletrônicas nos estados de Roraima, Rio Grande do Sul e Pará, além da inexistência de central de monitoramento nos estados de Alagoas, Amapá e Bahia;

9.5. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Conselho Nacional de Justiça, à Secretaria Executiva do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Ministério Público Federal, ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa, aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios, à Defensoria Pública da União, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados e à Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal.

10. Ata nº 15/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/5/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0972-15/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

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



# **SISTEMA PRISIONAL III**





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:

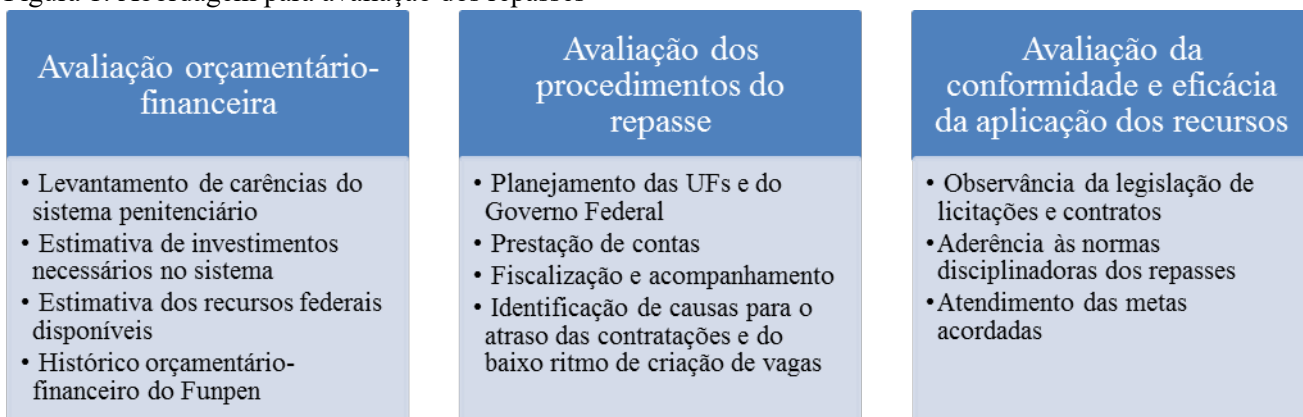
### “1. Introdução

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 abstivesse de realizar novos contingenciamentos dos recursos orçamentários do fundo.
7. O Funpen tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), o Funpen teve execução anual média de R\$ 333,11 milhões nos últimos dezenove anos (2000-2018), em valores atualizados (IPCA/IBGE de dezembro de 2018).
8. A instituição dos repasses obrigatórios causou aumento significativo na execução orçamentária do Funpen em 2016, que foi ao valor de R\$ 1,22 bilhão, ante R\$ 50,78 milhões executados no exercício 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



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**

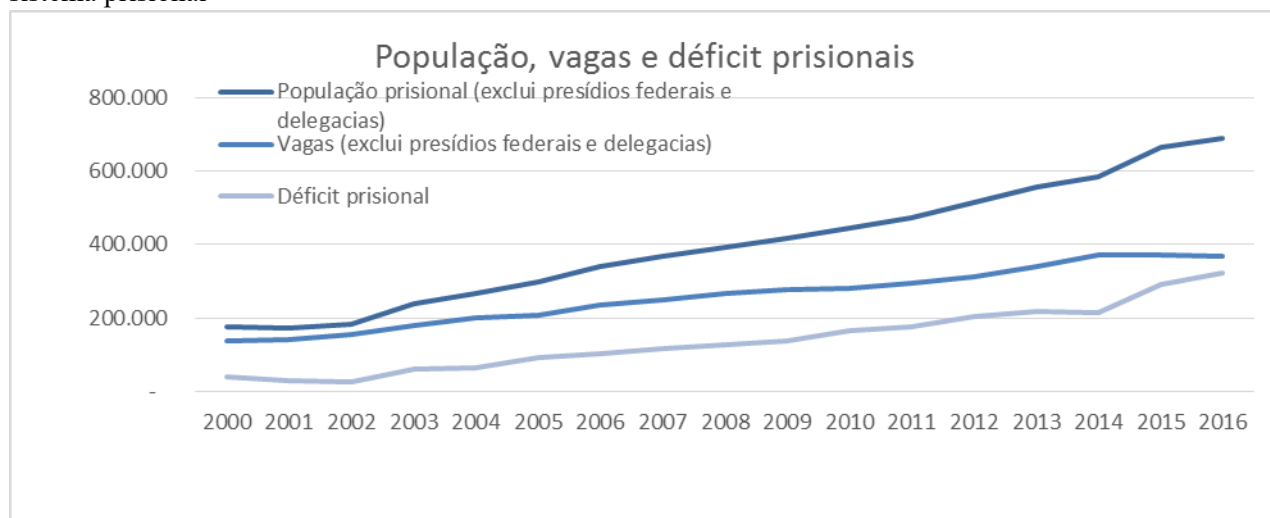
21. O sistema penitenciário brasileiro é majoritariamente composto por estabelecimentos penais estaduais e distritais. Ao todo, há no país 1.449 presídios mantidos pelas UFs, nos quais se custodiam 689.510 pessoas (Infopen/2016).

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 ponha em risco a ordem ou a incolumidade pública, nos termos do art. 3º da Lei 8.072/1990.

23. O sistema penitenciário brasileiro comporta, em valores absolutos, a terceira maior população prisional do mundo (atrás dos Estados Unidos e da China), tendo apresentado crescimento de 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

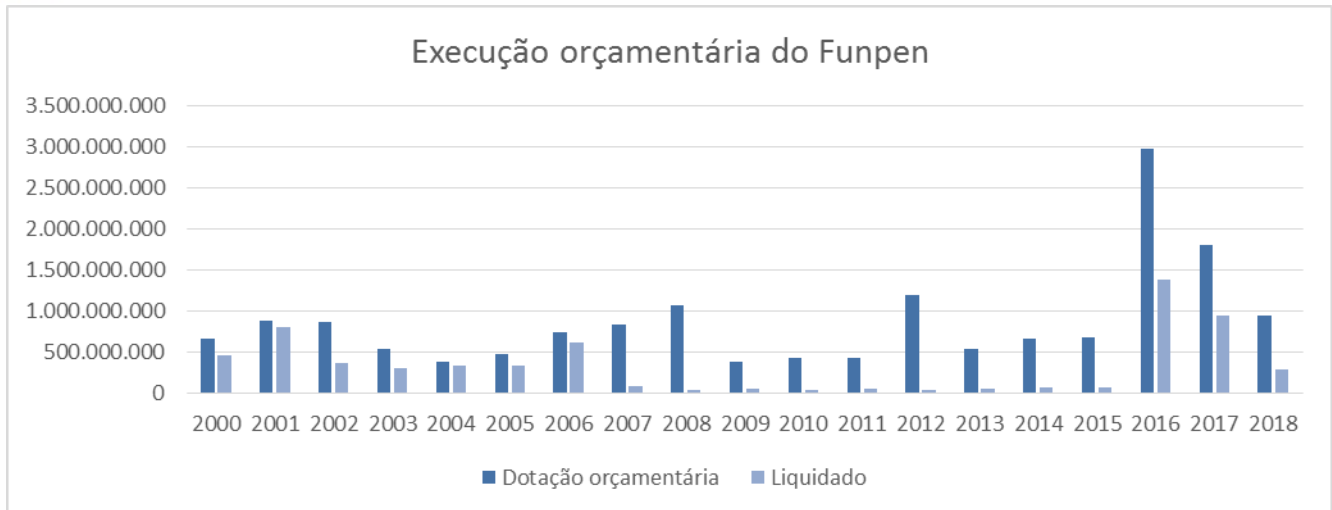
	<b>Medida</b>	<b>Objetivo</b>
Poder Judiciário	Instituição das audiências de custódia, Resolução CNJ 213, de 15/12/2015	Levar toda pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial no prazo de 24 horas para apreciar a legalidade e a necessidade de prisão.
	Instituição do Banco Nacional de Mandados 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	<b>Instituição de repasses obrigatórios do Funpen e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)</b>	<b>Aumentar a participação federal nas áreas penitenciária e de segurança pública.</b>
	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

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

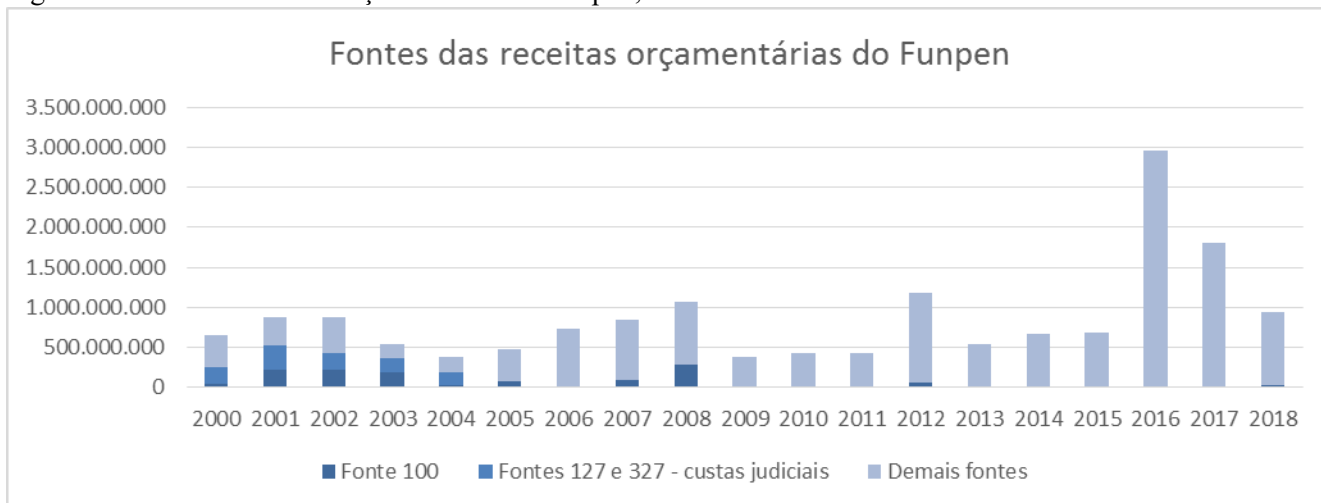


**Total de recursos**

**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

	<b>Despesa anual média (R\$)</b>	<b>Total – 18 anos (R\$)</b>
Construção de unidades para geração de 393.462 vagas <sup>1</sup> (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		
<b>Total</b>	<b>2.722.490.458</b>	<b>49.004.828.248</b>

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
<b>Custo anual médio no período 2020-2037</b>		<b>4.309.196.161</b>	-	-	<b>1.595.998.578</b>	<b>2.713.197.583</b>

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 <sup>1</sup>	138	327,11 <sup>2</sup>	49.350	445.546.469
<b>Nacional (estimativa)</b>	<b>1.537</b>	<b>443<sup>3</sup></b>	-	-	<b>859.504.139</b>

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-prisional-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

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

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

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

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

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

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

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



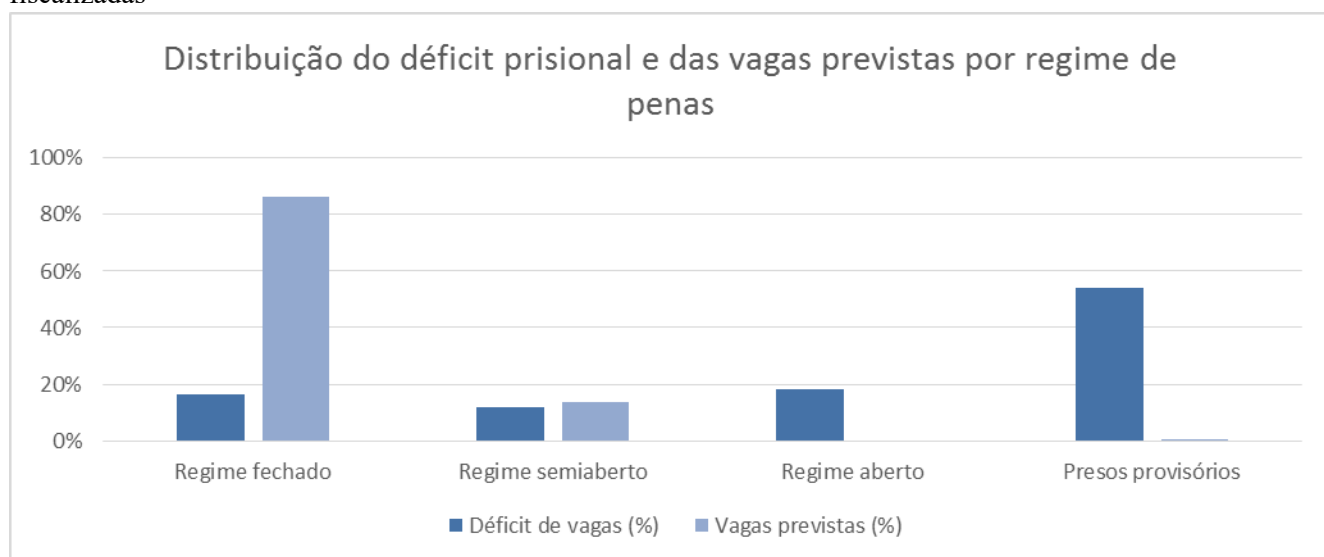
BA	20%	11%	5%	64%	84%	16%	0%	0%
CE	15%	10%	13%	63%	15%	85%	0%	0%
DF	41%	35%	0%	24%	100%	0%	0%	0%
GO	31%	22%	7%	41%	100%	0%	0%	0%
MG	3%	13%	8%	76%	100%	0%	0%	0%
MS	48%	0%	4%	48%	100%	0%	0%	0%
PA	0%	0%	0%	100%	73%	26%	0%	1%
PE	36%	13%	1%	50%	100%	0%	0%	0%
PI	9%	4%	0%	87%	79%	21%	0%	0%
PR	4%	0%	65%	31%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

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 UFs**

92. O alto volume de investimentos hoje necessários para resolver as adversidades do sistema penitenciário nacional (geração de vagas, R\$ 19,48 bilhões, e reformas de unidades em más condições, R\$ 859,5 milhões, conforme Tabelas 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 UFs, o investimento nacional anual realizado no aludido intervalo de tempo teve o seguinte perfil:

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

	Valor (R\$)
Execução média anual do Funpen em investimentos	256.368.187
Investimentos anuais no sistema prisional com recursos estaduais e distritais	506.786.817 <sup>1</sup>
<b>Total estimado</b>	<b>763.155.004</b>

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 UFs fiscalizadas (utilizados dados do Infopen/2016), aplicada sobre a média de investimentos no sistema prisional por parte das doze UFs fiscalizadas em 2017.

95. Conforme se observa, o investimento apontado é 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.

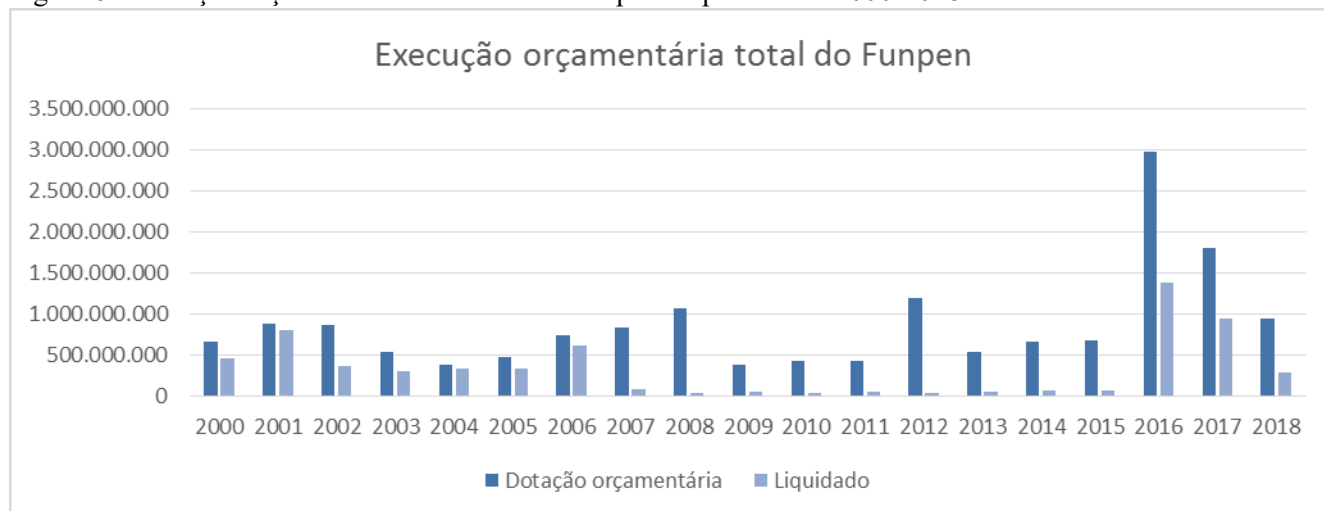
96. Com relação à União, o baixo nível de investimentos observado no período está relacionado, principalmente, com a baixa execução orçamentário-financeira como um todo do Funpen. Nas UFs, o reduzido investimento decorre, sobretudo, do elevado percentual de despesas com pessoal e das já comentadas dificuldades 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 <sup>1</sup>	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% <sup>2</sup>	288.624	22.948
Estimado - nacional	15.889.920.805 <sup>1</sup>	59,70%	37,18%	3,11% <sup>3</sup>	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

<b>Ação</b>	<b>Dotação final (após suplementação de superávits financeiros) (A)</b>	<b>Previsão de empenho até 31/12/2018 (B)</b>	<b>Saldo base (C = A-B)</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
<b>Total</b>	<b>865.617.867</b>	<b>709.797.843</b>	<b>155.820.024</b>

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

<b>Ação orçamentária – LOA 2019</b>	<b>Valor</b>
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
<b>Repasse aos estados e DF (E = 90% x D)</b>	<b>17.944.977</b>

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 equivaliu 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
<b>Total</b>	<b>408</b>	<b>100</b>	<b>178</b>	<b>130</b>

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 <sup>1</sup>	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
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

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
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>408</b>	<b>630</b>	<b>5,63</b>

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
<b>Total</b>	<b>14.893</b>	<b>996 (6,7%)</b>	<b>1.858</b>	<b>2.854 (19,2%)</b>

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
<b>Total</b>	<b>383.333.328</b>	<b>133.872.982</b>	<b>517.206.310</b>	<b>27.622.117 (7,20%)</b>

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
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

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 <sup>1</sup>	-
PA	8	5	5	0,63
PE	6	11	11	1,83
PI	11	4	13	1,18
PR	Não informado	2	2 <sup>1</sup>	-
RS	21	4	30	1,43
SC	3	2	12	4,00
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>55</b>	<b>128</b>	<b>1,67 (média)</b>

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)

	<b>Projetos enviados pelas UFs</b>	<b>Projetos aprovados pelo Depen</b>	<b>Projetos em análise</b>	<b>Em diligência</b>
2016	53	2	23	28
2017	10	0	9	1
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>2</b>	<b>32</b>	<b>29</b>

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 conseqüente 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 saná-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**

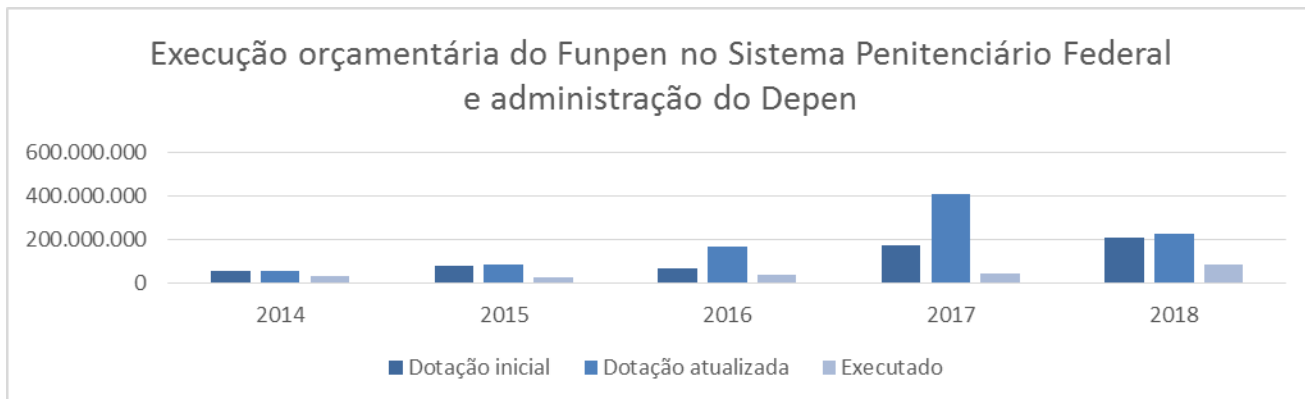
261. Verificou-se que as dotações orçamentárias do Funpen relativas ao Sistema Penitenciário Federal e à administração do Depen são significativamente superestimadas e incompatíveis com a capacidade de gestão do Depen, resultando em baixa execução orçamentária e em diminuição dos repasses obrigatórios 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, conterà 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
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	-

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 conterà 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 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 destoa 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 ser-lhes-ão 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](http://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 Ministérios 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"> <li>• Levantamento de carências do sistema penitenciário</li> <li>• Estimativa de investimentos necessários no sistema</li> <li>• Estimativa dos recursos federais disponíveis</li> <li>• Histórico orçamentário-financeiro do Funpen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento das UFs e do Governo Federal</li> <li>• Prestação de contas</li> <li>• Fiscalização e acompanhamento</li> <li>• Identificação de causas para o atraso das contratações e do baixo ritmo de criação de vagas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observância da legislação de licitações e contratos</li> <li>• Aderência às normas disciplinadoras dos repasses</li> <li>• Atendimento das metas acordadas</li> </ul>

Fonte: elaboração da equipe da SecexDefesa

6. Todos os elementos esquadrihados 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 revisita-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 UFs 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 subsequentes 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 conseqüente 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 dozes UFs 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 UFs 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 UFs; ii. insuficiência de capacidade operacional das UFs; 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 UFs (treze de quarenta) continuam 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 contribuiu 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 fomente, 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, parablenizo 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 deficit 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

**MONITORAMENTO  
- SEGURANÇA  
PORTUÁRIA**







**ACÓRDÃO Nº 1310/2022 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III e 243 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em face do monitoramento do Acórdão 1.431/2021-Plenário, em:

a) considerar cumprida, por meio do Plano de Ação apresentado pela Polícia Federal, a determinação do item 9.1.1;

b) considerar cumprida a determinação contida no item 9.1.2.1 e, em cumprimento, os itens 9.1.2.2 e 9.1.2.3, por meio dos respectivos Planos de Ação apresentados pela Conportos;

c) considerar implementada pela Conportos a recomendação do item 9.2.2 e, em implementação, a recomendação do item 9.2.3;

d) acolher o prazo proposto pela Conportos para dar início à construção do novo Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (julho/2023), nos termos recomendados no item 9.2.1;

e) aprovar os Planos de Ação apresentados pela Polícia Federal para o item 9.1.1 e pela Conportos para os itens 9.1.2.1, 9.1.2.2 e 9.1.2.3; e

f) expedir as determinações contidas no item 1.5 abaixo.

**1. Processo TC-019.726/2021-0 (MONITORAMENTO)**

1.1. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa)

1.4. Representação legal: não há

1.5. Determinar:

1.5.1. à Polícia Federal que informe as medidas implementadas, encaminhando a documentação pertinente, ao final do prazo estabelecido para conclusão de cada etapa do Plano de Ação apresentado para dar cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário;

1.5.2. à Conportos que informe as medidas implementadas, encaminhando a documentação pertinente, ao final do prazo estabelecido para conclusão de cada etapa dos Planos de Ação apresentados para dar cumprimento aos itens 9.1.2.1, 9.1.2.2 e 9.1.2.3 do Acórdão 1.431/2021-TCU-Plenário;

1.5.3. à SecexDefesa que dê continuidade ao presente monitoramento, tanto no que se refere ao cumprimento dos Planos de Ação apresentados pela Polícia Federal e Conportos, como em relação às recomendações feitas à Conportos ainda pendentes de implementação; e

1.5.4. o envio de cópia desta deliberação ao Departamento de Polícia Federal e a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos).



# **SEGURANÇA PORTUÁRIA**





GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 040.799/2020-4  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Unidade: Departamento de Polícia Federal (PF)  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. SEGURANÇA PÚBLICA NOS PORTOS, TERMINAIS E VIAS NAVEGÁVEIS. ATUAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL E DA COMISSÃO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS PORTOS, TERMINAIS E VIAS NAVEGÁVEIS. FRAGILIDADES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata o processo de auditoria de conformidade, integrada com aspectos operacionais, para fiscalizar as providências ou medidas implementadas para prevenir e reprimir ilícitos de competência da Polícia Federal praticados em portos, terminais e vias navegáveis.

2. Esta fiscalização avaliou a organização e o funcionamento das atividades de polícia marítima exercidas pelos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (Nepoms) da Polícia Federal e do sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis mantido pela Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos).
3. Transcrevo, a seguir, trechos do trabalho realizado pelos Auditores Nelson Anderson Costa Ribeiro e Reinaldo Moreira de Melo Filho da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).

### *“(…)Visão geral do objeto*

1. *Os objetos da auditoria são a atuação da PF e da Conportos na segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis. Nesse contexto, foram avaliadas ações dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (Nepoms) da PF, da Conportos e das Comissões estaduais de segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis (Cesportos) e as condições de segurança das instalações portuárias (IPs) fiscalizadas pelas Cesportos.*

2. *A PF exerce a função de polícia marítima prevista no art. 144, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Na Instrução Normativa (IN) 2/1999, definiu, no art. 1º, quais são as atividades de polícia marítima e, no art. 4º, atribuiu tais competências aos Nepoms:*

*‘Art. 1o. Considera-se Polícia Marítima a atividade de competência privativa do Departamento de Polícia Federal, exercida por seus servidores policiais, em âmbito nacional, pelo SERVIÇO de POLÍCIA MARÍTIMA, AEROPORTUÁRIA e de FRONTEIRAS da DPMAF e, regionalmente, por intermédio de suas Unidades de Polícia Marítima, com atuação nos portos e mar territorial brasileiro, objetivando principalmente a prevenção e a repressão aos ilícitos praticados a bordo, contra ou em relação a embarcações na costa brasileira e, a fiscalização do fluxo migratório no Brasil (entrada e saída de pessoas), sem prejuízo da prevenção e repressão aos demais ilícitos de competência do DPF, inclusive estendendo-se além do limite territorial, quando se fizer necessário e observadas as normas específicas da Marinha do Brasil.*



*Parágrafo único. Além do disposto no **caput** deste artigo, compreendem atividades de Polícia Marítima as providências ou medidas que devam ser implementadas nos portos, terminais e vias navegáveis, objetivando manter a segurança, quando não constituam atribuições específicas das Polícias Civil, Militar ou Forças Armadas.*

(...)

*Art. 4º Compete ao **NEPOM a execução direta das atividades de Polícia Marítima na área da circunscrição de sua Unidade** e, excepcionalmente, em área de outras Unidades, neste caso, mediante permissão da Autoridade à qual está subordinada e comunicação ao SPMAF/DPMAF/CCP.* (negrito acrescido)

3. *O Decreto 9.861/2019 dispôs especialmente sobre a composição e a competência da Conportos e das Cesportos. No art. 2º, definiu que a finalidade da Conportos é manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis e, no art. 11, inciso I, estabeleceu que compete às Cesportos implantar o sistema.*

*‘Art. 2º A Conportos é um órgão colegiado deliberativo, de caráter permanente, vinculado ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que tem por finalidade manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis.*

(...)

*Art. 11. Compete às Cesportos:*

*I - implantar sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis mantido pela Conportos;’*

4. *O art. 3º do mesmo decreto define que compete à Conportos estabelecer e avaliar periodicamente os procedimentos de segurança pública que devem ser executados pelas IPs.*

*‘Art. 3º Compete à Conportos:*

*I - dispor, em âmbito nacional, sobre **procedimentos de segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis;***

(...)

*II - **avaliar periodicamente a segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis** e encaminhar aos órgãos competentes eventuais necessidades identificadas;’* (negrito acrescido)

5. *A Resolução 53/2020, da Conportos, consolidou e atualizou os procedimentos de segurança que devem ser executados pelas IPs e estabeleceu parâmetros para as fiscalizações realizadas pelas Cesportos.*

### **I.1. Objetivo e questões de auditoria**

6. *A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as providências ou medidas implementadas objetivando prevenir e reprimir ilícitos de competência da PF praticados em portos, terminais e vias navegáveis.*

7. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

a) *Questão 1: Considerando o art. 144, § 1º, inciso III, da CF/88, a função de polícia marítima exercida pela PF está regulamentada e o regulamento, se existir, está atualizado?*

b) *Questão 2: Considerando a IN-PF 2/1999, os Nepoms estão organizados e funcionam em conformidade com as regras vigentes nos portos auditados?*

c) *Questão 3: Considerando a Resolução 53/2020, da Conportos, as IPs dos portos auditados atendem às exigências de segurança previstas na referida norma?*

d) *Questão 4: As atividades de polícia marítima executadas pelos Nepoms e o sistema de segurança mantido pela Conportos são efetivos e eficazes na prevenção e repressão a atos*

*ilícitos de competência da PF nos portos, terminais e vias navegáveis?*

**1.2. Metodologia utilizada**

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011 e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

9. Na fase de planejamento, a equipe de auditoria identificou forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (Matriz SWOT); priorizou as ações da fiscalização baseado em critérios de gravidade, urgência e tendência (Matriz GUT); definiu abordagem, escopo, objetivos, questões, critérios e estratégia global de auditoria; verificou os riscos (DVR); e elaborou o plano de auditoria.

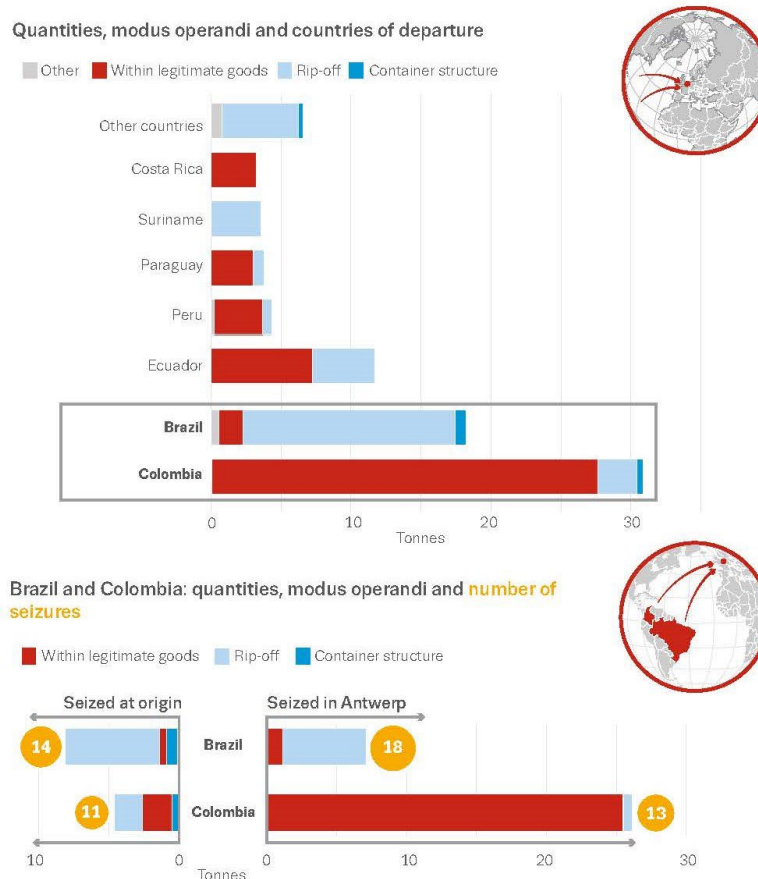
10. Os representantes da PF relataram na reunião de apresentação da equipe de auditoria que o tráfico internacional de cocaína é o principal crime cometido nos portos, terminais e vias navegáveis do Brasil.

11. O EMCDDA expôs que a utilização de contêineres foi o principal **modus operandi** dos traficantes que utilizaram portos brasileiros para levar cocaína para o Porto da Antuérpia na Bélgica em 2017.

12. Ainda segundo a entidade, o porto belga é o segundo maior do continente e a principal porta de entrada de cocaína.

**Figura 4: Cocaína apreendida no Porto da Antuérpia em 2017.**

Cocaine seized in containers in or bound for Antwerp, 2017



Fonte: [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630\\_TD0319332ENN\\_PDF.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630_TD0319332ENN_PDF.pdf)

13. A equipe de auditoria decidiu por amostra estratificada dos portos públicos com histórico de maior movimentação de contêineres em razão dessas informações. Para definir quais portos e IPs seriam fiscalizados, utilizaram-se as estatísticas sobre movimentação de contêineres disponibilizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) no site <http://web.antaq.gov.br/Anuario/>.

14. Calculou-se que os Portos de Santos/SP, Paranaguá/PR, Rio Grande/RS, Suape/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Itajai/SC e Vitória/ES movimentaram 91,52% dos contêineres que embarcaram e desembarcaram em portos públicos do País entre o ano de 2016 e o mês de setembro de 2020.

15. As atividades desenvolvidas por outros órgãos e entidades que atuam na segurança pública portuária não fazem parte do escopo deste trabalho.

**Figura 5: Movimentação de contêineres em portos brasileiros entre o ano de 2016 e o mês de setembro de 2020.**

Classificação	Portos Públicos	UF	Região	Média anual de movimentação de contêineres entre 2016-set/2020	Participação de mercado
1º	Santos	SP	Sudeste	1.871.984	46,49%
2º	Paranaguá	PR	Sul	429.363	10,66%
3º	Rio Grande	RS	Sul	403.012	10,01%
4º	Suape	PE	Nordeste	256.698	6,38%
5º	Rio De Janeiro	RJ	Sudeste	204.690	5,08%
6º	Salvador	BA	Nordeste	186.764	4,64%
7º	Itajai	SC	Sul	180.018	4,47%
8º	Vitória	ES	Sudeste	152.710	3,79%
<b>Média anual de movimentação de contêineres em portos públicos brasileiros entre 2016-set/2020</b>				<b>4.026.522</b>	<b>91,52%</b>

Fonte: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

16. As unidades de contêineres movimentadas pelas principais IPs e a representatividade desse quantitativo em relação ao total transportado nos portos selecionados, entre os meses de janeiro e setembro de 2020, também foram calculados pela equipe de auditoria.

**Figura 6: Movimentação de contêineres nas principais instalações portuárias entre o ano de 2016 e o mês de setembro de 2020.**

Portos Públicos	UF	jan-set/2020	Instalação portuária	jan-set/2020	Representatividade no porto
		Unidades de contêineres		Unidades de contêineres	Unidades de contêineres
Santos	SP	1.617.179	Brasil Terminal Portuário (BTP)	875.275	54,12%
Paranaguá	PR	423.204	Terminal de Contêineres Paranaguá (TCP) - Dolphin	219.260	51,81%
Rio Grande	RS	332.666	Tecon - Wilson, Sons	332.636	99,99%
Suape	PE	232.114	Tecon - Wilson, Sons	230.421	99,27%
Rio De Janeiro	RJ	203.886	Terminal de Contêineres MultiRio (T2)	108.244	53,09%
Salvador	BA	168.383	Tecon - Wilson, Sons	168.383	100,00%
Itajai	SC	243.695	Apm Terminal's	232.918	95,58%
Vitória	ES	140.952	Terminal Portuário de Vila Velha (TVV)	140.945	100,00%
		<b>3.362.079</b>		<b>2.308.082</b>	<b>81,73%</b>

Fonte: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

17. As principais IPs movimentaram 81,73% dos contêineres que embarcaram e desembarcaram nos portos fiscalizados no referido período. Em razão da alta representatividade, a equipe de auditoria decidiu realizar inspeções virtuais (IVs) nessas instalações.

18. Da mesma forma, decidiu-se efetuar IVs nos Nepoms responsáveis pelo policiamento marítimo dos portos selecionados.

19. Ainda na fase de planejamento, a equipe de auditoria realizou revisão documental e elaborou planilhas com perguntas atinentes às atividades de polícia marítima executadas pelos Nepoms e aos procedimentos de segurança realizados pelas IPs nos portos fiscalizados.

20. As planilhas foram encaminhadas por meio dos Ofícios 59 e 60/2020-TCU/SecexDefesa, de 14/12/2020, à PF (evidência 2) e à Conportos (evidência 5), respectivamente. As unidades

jurisdicionadas (UJs) apresentaram documentação com as informações pertinentes (evidência 1) e responderam as questões das planilhas (evidências 2 e 5) tempestivamente.

21. Na fase de execução, os auditores analisaram as informações encaminhadas pelas UJs, elaboraram roteiro de entrevista (evidência 4, pp. 1-2) para obter informações com os policiais que atuam nos Nepoms e questionário (evidência 6, pp. 1-4) para coleta de dados com os supervisores de segurança portuária (SSPs). Definiram ainda os pontos de visualização de maior interesse, segundo a Resolução-Conportos 53/2020, no que concerne à segurança das IPs (área alfandegada, armazéns de contêineres e cais).

22. O questionário e a entrevista foram aplicados e os pontos de interesse das IPs, observados por meio dos circuitos fechados de televisão (CFTVs), durante as IVs.

23. As IVs foram executadas e gravadas, por meio do aplicativo Microsoft Teams™, conforme o cronograma abaixo.

**Figura 7: Cronograma das inspeções virtuais.**

<b>Instalações portuárias</b>	<b>Data e horário</b>	<b>Nepoms</b>	<b>Data e horário</b>
Santos/SP	2/2 – 10:00 – 12:00	Santos/SP	9/2 – 11:00 – 12:00
Paranaguá/PR	2/2 – 15:00 – 17:00	Paranaguá/PR	2/2 – 13:30-14:30
Rio Grande/RS	3/2 – 10:00 – 12:00	Rio Grande/RS	3/2 – 8:30 – 9:30
Suape/PE	3/2 – 15:00 – 17:00	Recife/PE	8/2 – 10:00-11:00
Rio de Janeiro/RJ	4/2 – 10:00 – 12:00	Rio de Janeiro/RJ	4/2 – 8:30 – 9:30
Salvador/BA	4/2 – 15:00 – 17:00	Salvador/BA	4/2 – 13:30-14:30
Itajaí/SC	5/2 – 10:00 – 12:00	Itajaí/SC	8/2 – 15:00 – 16:00
Vitória/ES	5/2 – 15:00 – 17:00	Vitória/ES	5/2 – 13:30-14:30

Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

24. A equipe de auditoria analisou as informações coletadas nas IVs e confrontou com os dados obtidos nas planilhas respondidas previamente pela PF e Conportos para obter a conclusões apresentadas neste relatório.

25. Por fim, realizou-se, por meio do aplicativo Microsoft Teams™, reunião de encerramento da auditoria na qual foram apresentadas situações encontradas, objetos nos quais foram identificados achados e constatações, critérios e propostas preliminares de determinações e recomendações aos representantes da PF e da Conportos, com vistas à construção participativa das deliberações fixada na Resolução 315/2020 e ao atendimento da Portaria-Segecex 12/2020.

26. As consequências práticas da implementação das medidas aventadas, eventuais alternativas, perspectiva dos dirigentes e ações corretivas que pretendem tomar foram debatidas na referida reunião e registradas em ata que, posteriormente, foi encaminhada aos gestores da PF e da Conportos para conhecimento das propostas de deliberações apresentadas neste relatório.

27. Registra-se que a ata e a resposta dos gestores foram consignadas no anexo único desta instrução.

### 1.3. Limitações inerentes à auditoria

28. Em virtude do prazo exíguo para realização do trabalho e dos entraves para deslocamento relacionados à pandemia de Covid-19, a equipe de auditoria decidiu inspecionar, e de forma virtual, apenas uma instalação portuária em cada um dos 8 portos fiscalizados.

### 1.4. Volume de recursos fiscalizados

29. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 5.315.670.610,00, que corresponde ao orçamento da PF em 2020, dado não ter sido possível individualizar os orçamentos dos Nepoms, da Conportos e da Cesportos. Destaca-se que a PF exerce as Secretarias-Executivas

das comissões nacional e estaduais (Decreto 9.861/2019, arts. 6º e 15, respectivamente) e, em regra, os recursos utilizados por estes colegiados são fornecidos pelo órgão policial.

### 1.5. Benefícios estimados da fiscalização

30. Entre os benefícios estimados desta fiscalização menciona-se a correção de irregularidades atinentes à execução das atividades de polícia marítima pela PF e ao cumprimento de normas de segurança pelas IPs e o aperfeiçoamento das atuações das comissões de segurança portuária e do sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos de competência da PF nos portos, terminais e vias navegáveis, gerando condições adequadas para as relações de negócio e o crescimento econômico do País.

## **II. Achados de auditoria**

### II.1. Deficiências dos Nepoms afetam o policiamento marítimo dos portos fiscalizados

31. Os Nepoms atuam na área da circunscrição dos portos a que estão vinculados, nos termos do art. 4º, e exercem as competências definidas no art. 7º, a seguir resumidas, ambos dispositivos da IN-PF 2/1999:

i) prevenir e reprimir crimes praticados a bordo, em embarcações atracadas no porto ou fundeadas nas adjacências ou que estejam no mar territorial brasileiro;

ii) prevenir e reprimir crimes de competência da PF praticados na área portuária, adjacências e no mar territorial brasileiro, além de outros crimes praticados no âmbito marítimo que tenham repercussão interestadual ou internacional e que exijam repressão uniforme;

iii) executar a fiscalização de migração de passageiros e tripulantes;

iv) expedir passe de entrada e de passe de saída para as embarcações fiscalizada nos portos; e

v) policiar a área portuária, mediante o patrulhamento sistemático marítimo e terrestre.

32. A equipe de auditoria sintetizou na tabela abaixo as informações sobre as atividades de polícia marítima realizadas pelos Nepoms coletadas nas IVs:

**Tabela 1: Atividades realizadas pelos Nepoms.**

<b>Portos</b>	<b>Patrulha Terrestre</b>	<b>Patrulha Marítima no porto</b>	<b>Patrulha Marítima na área de fundeio</b>	<b>Patrulha Marítima de alto mar (12 milhas náuticas)</b>	<b>Controle Migratório</b>
<i>Santos/SP</i>	<i>No máximo 2 vezes por semana</i>	<i>Sim</i>	<i>Pouco</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>
<i>Paranaguá/PR</i>	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
<i>Rio Grande/RS</i>	<i>Não</i>	<i>Sob demanda</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
<i>Suape/PE</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>



<i>Rio de Janeiro/RJ</i>	<i>Sim</i>	<i>A atividade está prejudicada</i>	<i>A atividade está prejudicada</i>	<i>A atividade está prejudicada</i>	<i>Não</i>
<i>Salvador/B A</i>	<i>Semanalmente</i>	<i>Semanalmente</i>	<i>Semanalmente</i>	<i>Raramente</i>	<i>Não</i>
<i>Itajaí/SC</i>	<i>2 a 3 vezes por semana</i>	<i>2 a 3 vezes por semana</i>	<i>2 a 3 vezes por semana</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
<i>Vitória/ES</i>	<i>1 vez por semana</i>	<i>4 vezes por semana</i>	<i>4 vezes por semana</i>	<i>4 vezes por semana</i>	<i>Não</i>

Fonte: evidência 2.

33. *A inexecução ou a execução parcial das atividades de polícia marítima nos portos fiscalizados estão relacionadas aos efetivos insuficientes e às embarcações inadequadas para algumas modalidades de patrulhamento marítimo. Há fortes indícios de que as deficiências relatadas sejam comuns a todos os Nepoms do Brasil.*

34. *Além das atividades mencionadas na tabela 1, os Nepoms devem manter uma central de comunicação com rádio, telefone, fax e e-mail operando 24 horas, para receber denúncias da prática de ilícitos de competência da PF nos portos e mar territorial brasileiro.*

35. *Entre as atribuições do chefe do Nepom, quando delegado de polícia federal, conforme art. 8º, alínea 'e', da IN-PF 2/1999, encontra-se a apuração de ilícitos por meio da instauração de investigação policial preliminar (IPP), que é sindicância destinada a verificar a procedência ou não de informações sobre infrações penais que são levadas ao conhecimento da autoridade policial, mas que pela falta ou pouca formação de indícios não justificam a instauração do inquérito policial (IPL). Este, por sua vez, busca prova da materialidade e indícios de autoria, tendo como destinatário o Ministério Público (MP), que formará sua opinião sobre a ocorrência ou não de crime.*

36. *Dessa forma, embora os Nepoms sejam unidades operacionais voltadas precipuamente para a atividade de polícia administrativa ou preventiva, podem atuar também como polícia judiciária, investigando as circunstâncias de um crime e de sua autoria.*

37. *Caso um Nepom não conte com autoridade policial, os agentes que lá atuem devem comunicar as infrações praticadas em sua circunscrição de atuação à Delegacia Marítima Aérea e Portuária de Fronteiras (Delemaf) ou à chefia da unidade da PF.*

### **III.1.1. Insuficiência de efetivo para executar todas as atividades de polícia marítima**

38. *Para o exercício de todas as suas atribuições, a IN-PF 2/1999 prevê que os Nepoms devem contar com quarenta policiais, distribuídos conforme estrutura prevista no art. 9º:*

*'Art. 9º O Núcleo Especial de Polícia Marítima terá a seguinte composição e estrutura:*

*I – Chefe do Nepom (DPF ou APF);*

*II – Substituto Eventual (APF);*

*III – Equipe de Plantão (Patrulhamento) (20 Policiais Federais – 24x72), assim distribuída:*

*– Equipe A (5 Policiais Federais);*

*– Equipe B (5 Policiais Federais);*

*– Equipe C (5 Policiais Federais);*

*– Equipe D (5 Policiais Federais).*

*IV – Equipe de Apoio (6 Policiais Federais), assim distribuída:*

*a) supervisor de apoio (1 Policial Federal);*

*b) material (1 Policial Federal);*

*c) organização (1 Policial Federal);*

*d) manutenção (1 Policial Federal);*

- e) análise (1 Policial Federal);  
 f) investigação (1 Policial Federal);  
 g) grupo de mergulho (3 Policiais Federais), todos membros da equipe de apoio.  
 V – Equipe de Fiscalização de Migração – Visita a navios (12 Policiais Federais – 24x72), assim distribuída:  
 – Equipe A (3 Policiais Federais);  
 – Equipe B (3 Policiais Federais);  
 – Equipe C (3 Policiais Federais);  
 – Equipe D (3 Policiais Federais).’

39. A IN-PF 2/1999, no § 4º do art. 29, fixa o número de três policiais como tripulação básica de uma embarcação de patrulhamento. A realidade encontrada pela equipe de auditoria, no entanto, é bastante diversa do estabelecido em norma.

40. Em resposta a questionamento formulado pelos auditores, o chefe do Sepom, unidade à qual estão subordinados os Nepoms, informou que esses núcleos realizam atividade de polícia administrativa em âmbito portuário, por meio de patrulhas embarcadas e terrestres, não sendo responsáveis por investigações e controle migratório, exceção feita ao Nepom de Santos, que instaura inquéritos policiais de crimes realizados em área portuária, e, além disso, possui plantão para o controle migratório (evidência 1, p. 22).

41. Essa informação, no entanto, não foi confirmada quando da realização da IV em Santos. Na oportunidade, o chefe do Nepom informou que a unidade já não realiza investigações e que, quando o núcleo apurava crimes, o patrulhamento marítimo ficava relegado a segundo plano (evidência 4, p. 19).

42. Os efetivos relatados (evidência 2, p. 1) e as informações coletadas nas IVs (evidência 4) apontam a incapacidade dos Nepoms de executar todas as atividades estabelecidas em norma, conforme segue:

**Tabela 2: Efetivos dos Nepoms.**

<b>Portos</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Dedicação Exclusiva?</b>	<b>Tem Pessoal Administrativo?</b>	<b>Atividade Considerada Principal</b>
Santos/SP	12	Sim	Não	Patrulhamento marítimo noturno
Paranaguá/PR	1	Sim	Não	Patrulha portuária
Rio Grande/RS	6	Não	Não	Combate à pesca ilegal
Suape/PE	4	Sim	Não	Não há como priorizar
Rio De Janeiro/RJ	20	Sim	Não	Patrulhamento marítimo

Salvador/BA	4	Não	Não	Patrulhamento portuário e abertura de contêineres
Itajai/SC	5	Não	Não	Segurança portuária e combate ao tráfico de drogas
Vitória/ES	5	Sim	Não	Patrulhamento

Fonte: evidência 2.

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

43. Observa-se que o Nepom de Paranaguá sequer tem policiais suficientes para a formação de uma tripulação e que essa dificuldade se apresenta como regra, ante afastamentos que soem ocorrer.

44. Ocorre que, mesmo em Santos, informações coletadas na IV apontam para a dificuldade de formação de uma tripulação, visto que o controle migratório requer a dedicação de nove policiais, restando aos demais, três policiais, as atividades de patrulhamento marítimo e demandas internas. Dessa forma, em período noturno só há atuação em casos emergenciais.

45. Além disso, Santos contava, no momento da IV, com um policial afastado por problema de saúde. A equipe de auditoria tomou conhecimento de que é comum um ou dois agentes permanecerem em afastamento, em razão de férias ou outros motivos. O quadro apresentado na IV é que, em Santos, não há condições adequadas para a realização do patrulhamento marítimo (evidência 4, p. 19).

46. Apesar das dificuldades, foi informado, na IV de Santos, que a prioridade é o patrulhamento marítimo. O patrulhamento terrestre ocorre apenas uma ou duas vezes por semana (evidência 4, p. 20).

47. O foco do patrulhamento marítimo em Santos é nas áreas portuária e de fundeio. Não é realizado patrulhamento no mar territorial (12 milhas) e, em relação à área de fundeio, são poucas as operações efetivadas (evidência 4, p. 20).

48. O Nepom de Santos realiza também atividades de repressão a crimes ambientais e ao patrimônio histórico, em apoio a outros órgãos como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional -IPHAN (evidência 4, p. 20).

49. Verificou-se, portanto, que mesmo a principal atividade dos Nepoms, que é o patrulhamento, apresenta-se deficiente.

50. Cabe destacar a situação do Rio de Janeiro. O efetivo do Nepom do Rio se reforçou com a absorção do efetivo do Grupo de Pronta Intervenção (GPI), criado à época dos grandes eventos (Copa do Mundo Fifa 2014 e Olimpíadas Rio 2016). Apesar disso, o Nepom Rio não executa controle migratório e foi informado, na IV, que as atividades de patrulhamento marítimo estão prejudicadas.

51. Uma dificuldade adicional verificada nas IVs nos Nepoms é a ausência de pessoal específico para a execução de atividades administrativas, o que sobrecarrega os policiais e compromete a disponibilidade da força de trabalho para as atividades-fim, com prejuízo, em especial, ao patrulhamento (evidência 4).

52. *Identificou-se que a atividade de migração é importante, por ser trabalho que intensifica a presença da polícia nos terminais e auxilia na obtenção de informações quanto à prática de delitos no ambiente portuário. Todavia, atualmente é realizada apenas pelo Nepom de Santos, com prejuízo das demais atribuições desse núcleo (evidência 4).*

**III.1.2. Embarcações inadequadas para o patrulhamento marítimo**

53. *Os equipamentos disponíveis nos Nepoms vistoriados não são compatíveis e suficientes para que as atividades cometidas aos núcleos sejam plenamente executadas, o que representa forte indício de que essa seja uma situação generalizada.*

54. *O principal equipamento de que carecem os Nepoms, de acordo com os relatos das IVs (evidência 4), são embarcações. A flotilha dos Nepoms é composta, basicamente, por embarcações apreendidas, e não tem, portanto, padronização.*

55. *Ademais, especificidades locais impõem diferenças. Na IV ao Nepom do Rio de Janeiro, por exemplo, foi informada a necessidade de embarcações blindadas. No Rio Grande, por sua vez, carece de embarcação de grande dimensão, 71 pés, devido às condições difíceis do mar da região (evidência 4, p. 14).*

56. *A IN-PF 2/1999 estabelece que os Nepoms deverão ser dotados de três lanchas: de serviço, de prontidão e de reserva. As embarcações são essenciais para que os Nepoms executem sua principal atividade, de acordo com o declarado, a patrulha marítima.*

57. *Todavia, conforme quadro abaixo, com informações enviadas pela PF (evidência 2), nem todos os Nepoms contam com três embarcações em condições de uso pleno:*

**Tabela 3: Quantitativo e tempo de uso das embarcações disponíveis para uso dos Nepoms.**

<b>Portos</b>	<b>Embarcações disponíveis para uso do Nepom</b>
Santos/SP	2 (1 lancha de patrulha costeira e 1 lancha de patrulha e interceptação) Todas com mais de 10 anos de uso
Paranaguá/PR	2 (2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais de 10 anos de uso
Rio Grande/RS	3 (1 lancha de patrulha costeira e 2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais de 10 anos de uso
Suape/PE	3 (1 lancha de patrulha costeira e 2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais de 10 anos de uso

Rio De Janeiro/RJ	3 (1 lancha de patrulha costeira e 2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais 10 anos de uso Todas necessitando de reparos
Salvador/BA	2 (1 lancha de patrulha costeira e 1 lancha de patrulha e interceptação) Todas com mais 10 anos de uso
Itajaí/SC	3 (1 lancha de patrulha costeira e 2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais 10 anos de uso
Vitória/ES	3 (1 lancha de patrulha costeira e 2 lanchas de patrulha e interceptação) Todas com mais de 10 anos de uso

Fonte: evidência 2.

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

58. O Nepom do Rio de Janeiro, na IV, informou que ficou um período sem realizar patrulhamento marítimo por falta de manutenção nas embarcações (evidência 4, p. 10), que, conforme informado acima, precisam de reparos.

59. Registra-se, todavia, o curso de três processos licitatórios para aquisição de embarcações pela PF, PEI 17/2020, visando a aquisição de 2 lanchas blindadas, para abordagem e interceptação, homologado em 22/12/2020, PEI 20/2020, objetivando a compra de 45 lanchas de patrulha e interceptação, cuja sessão pública do pregão ocorreu em 2/12/2020, e PEI 40/2020, para aquisição de 23 lanchas de patrulha e interceptação, com sessão pública encerrada e vencedor declarado em 28/12/2020.

60. Após a conclusão desses processos e a aquisição das embarcações, a situação dos Nepoms deve ser amenizada.

61. Nada obstante, as especificidades acima relatadas nas IVs apontam para a necessidade de adequações à realidade de cada Nepom, além de demandar atenção aos contratos de manutenção, ante o prazo que ainda será necessário para que as embarcações novas estejam disponíveis para utilização.

62. Pontua-se, ainda, depoimento colhido na IV ao Nepom de Vitória de que uma boa manutenção seria melhor que aquisições, pois deixaria a embarcação exatamente conforme a necessidade do núcleo.

63. Quanto aos contratos de manutenção, várias dificuldades foram relatadas, como anotou o Nepom de Santos, que ficou um ano sem contrato para içamento das embarcações, para manutenção. Durante esse período, os içamentos eram feitos em atendimento a contatos pessoais com o Iate Clube, que apoia o Nepom. A precariedade da situação põe em risco a continuidade das atividades de patrulhamento marítimo.

64. Por fim, foram apontados também problemas de estrutura física pelos Nepoms do Rio Grande, que carece de uma base própria, próxima à água, e do Rio de Janeiro, que está em negociação com a Infraero para que a empresa destine prédio de sua propriedade, por 20 ou 30 anos, para compensar os investimentos necessários no imóvel, a ser realizado pela PF. Caso



permaneça na sede atual, será necessário que o Nepom do Rio construa um molhe de proteção para as embarcações.

65. Como causa da situação encontrada acima descrita, identificaram-se sede administrativa fora da área portuária, embarcações não apropriadas para o policiamento marítimo e efetivos policial e administrativo reduzidos.

66. Os efeitos e os riscos decorrentes da situação encontrada, por sua vez, são a inexecução das atividades de polícia marítima.

67. Além disso, como a IN-PF 2/1999 estabelece que os Nepoms executem diversas atividades que estão além da capacidade atual dos núcleos, há risco de algumas dessas atribuições não serem realizadas sequer por outro órgão, o que compromete a segurança portuária e do mar territorial brasileiro.

68. Conclui-se que os Nepoms dos portos fiscalizados não executam adequadamente as atividades de polícia marítima previstas na IN-PF 2/1999, por não possuírem efetivos necessários e embarcações apropriadas. Destaca-se que os núcleos de polícia marítima devem ser implementados e operacionalizados pela Direção-Geral da PF, mediante disponibilidade de recursos, conforme o art. 2º da referida IN.

### III.1.3. Restrições para fiscalização de contêineres impostas pela Receita Federal aos Nepoms

69. O art. 144, § 1º, da Constituição Federal (CF/1988) define a organização e as competências da PF.

‘Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

(...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

**II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;** (negrito acrescido)

70. Segundo relatado pelos representantes dos Nepoms nas IVs (evidência 4, pp. 1-25), o principal ilícito de competência da PF cometido em portos, terminais e vias navegáveis do País é o tráfico internacional de cocaína e o principal **modus operandi** dos criminosos é a ocultação da droga em contêineres.

71. O procedimento de ocultação em contêineres é conhecido internacionalmente como **rip-on/rip-off**. Traduzindo livremente, é a abertura do contêiner no local de origem para colocação da droga e reabertura no destino final, para retirada.

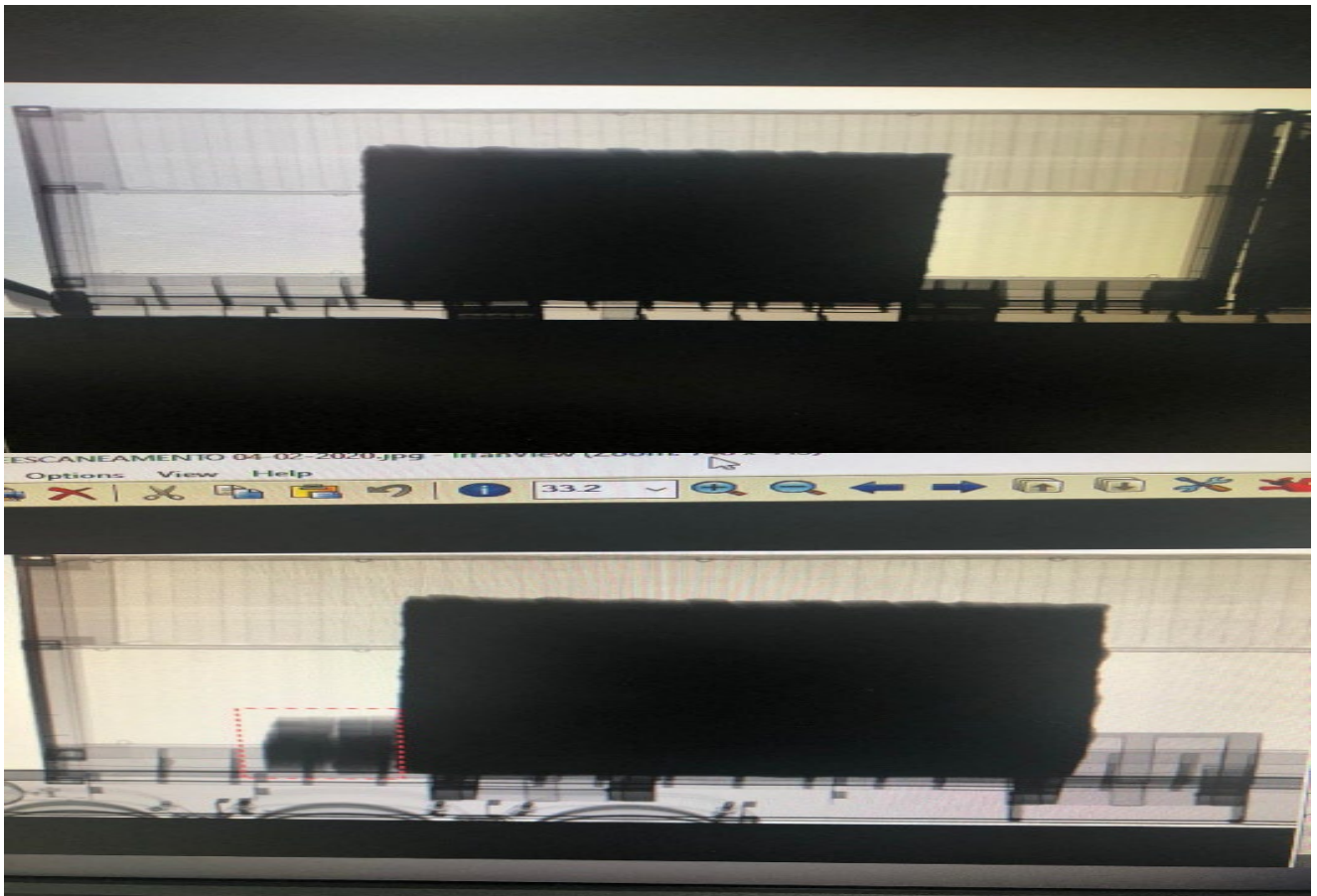
72. Um dos obstáculos para a ação dos criminosos são os lacres de identificação e/ou inspeção. Todos os contêineres devem estar lacrados e se forem abertos por algum órgão de fiscalização brasileiro devem ser novamente selados com colocação do respectivo lacre de inspeção.

73. Há indícios que esse procedimento não é suficiente, por isso é comum que os contêineres sejam fiscalizados por meio de equipamentos de inspeção não invasiva.

74. Registra-se que ocorreu uma apreensão de droga no Porto de Suape/PE antes do embarque no navio de transporte durante as IVs. A apreensão só foi possível porque o contêiner foi submetido à nova fiscalização por meio de escâner.

75. *Constata-se nas imagens abaixo que no primeiro escaneamento realizado quando a carga chegou ao porto não havia o conteúdo marcado com linhas vermelhas na segunda inspeção.*

**Figura 8: Imagem de tentativa de rip on/rip off captada em inspeção não invasiva.**



Fonte: Cesportos/PE.

76. *Não obstante competir constitucionalmente à PF reprimir e prevenir o tráfico ilícito de entorpecente, a UJ relatou que (evidência 2, p. 1).*

a) *não tem informações sobre a quantidade de contêineres que circularam pelos portos auditados;*

b) *não possui equipamentos de inspeção não invasiva (escâneres) de contêineres;*

e

c) *depende de autorização da Receita Federal do Brasil (RFB) para acessar as imagens geradas pelos escâneres.*

77. *Em razão da resposta da PF, a equipe de auditoria colheu informações sobre a fiscalização invasiva e não invasiva de contêineres durante as inspeções virtuais das IPS e dos Nepoms.*

78. *Resumidamente, os representantes, nas IVs, relataram que a fiscalização não invasiva de contêineres é realizada com o uso de escâneres operados por empresas contratadas pelas IPs e as imagens são disponibilizadas, exclusivamente, à RFB (evidência 6).*

79. *A fiscalização invasiva (abertura e posterior colocação de lacre de inspeção) é realizada pela RFB na área alfandegada com acompanhamento de equipe de segurança da IP (evidência 6).*

80. *Cabe à RFB definir quais contêineres serão fiscalizados e em que momento esses procedimentos serão realizados. A priori, a seleção de amostra é estabelecida por análise de risco*

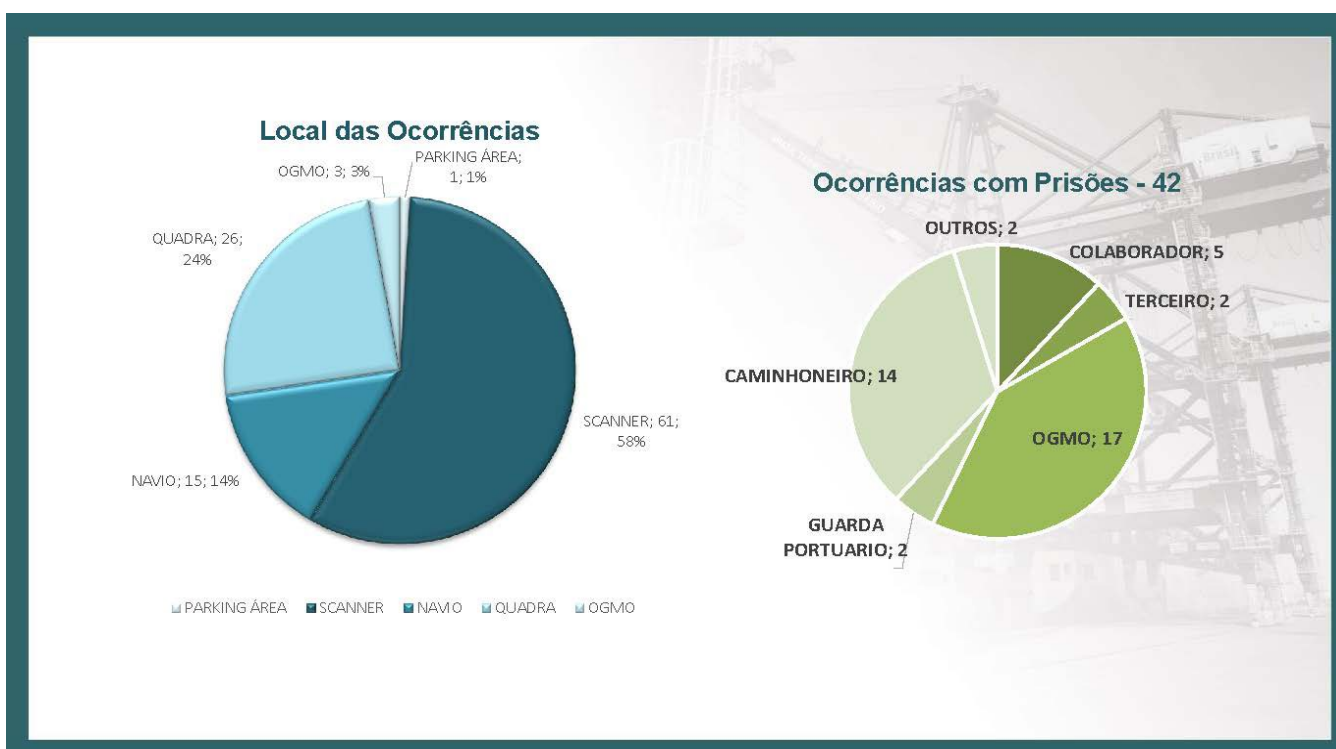
realizada pelo órgão (evidência 6).

81. Na IVs dos Nepoms, apenas o representante da unidade de Salvador/BA relatou que realiza inspeções invasivas em contêineres, mas a PF não disponibiliza lacre para registrar a abertura e preservar o contêiner fiscalizado, situação que representa risco jurídico para os policiais (evidência 4, p. 17).

82. A inspeção de contêineres é de extrema relevância para prevenção ao tráfico internacional de drogas. A empresa BTP, IP inspecionada pela equipe de auditoria no Porto de Santos/SP, apresentou estatísticas sobre apreensões de cocaína ocorridas entre os anos de 2014 e 2021.

83. Os dados apontam que o escâner é a principal ferramenta de prevenção ao tráfico de entorpecentes nesta IP.

**Figura 9: Estatísticas de apreensões de cocaína na BTP Santos.**



Fonte: BTP - Porto de Santos/SP.

84. O EMCDDA afirmou no Relatório “Mercado Europeu das Drogas” de 2019 que o uso de contêineres para transporte de grandes quantidades de cocaína é comum. Relatou ainda que foram registradas grandes apreensões nos Portos de Antuérpia na Bélgica e Algeciras na Espanha, geralmente em cargas provenientes de portos colombianos e brasileiros (página 126, do relatório).

85. Informou que a cocaína é traficada para a Europa a partir dos países produtores da América do Sul por via aérea e marítima, usando uma gama de métodos e rotas, mas as maiores quantidades de cocaína são contrabandeadas para a Europa escondidas em navios de carga, especialmente em contêineres (página 130 do relatório). Registra-se que as informações foram obtidas em [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630\\_TD0319332ENN\\_PDF.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630_TD0319332ENN_PDF.pdf).

86. As informações sobre apreensão de cocaína proveniente de portos brasileiros no Porto da Antuérpia na Bélgica entre janeiro de 2019 e março de 2020 confirmam o relato do EMCDDA e são indícios de que as restrições para fiscalização de contêineres impostas pela RFB aos Nepoms fragilizam o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos.

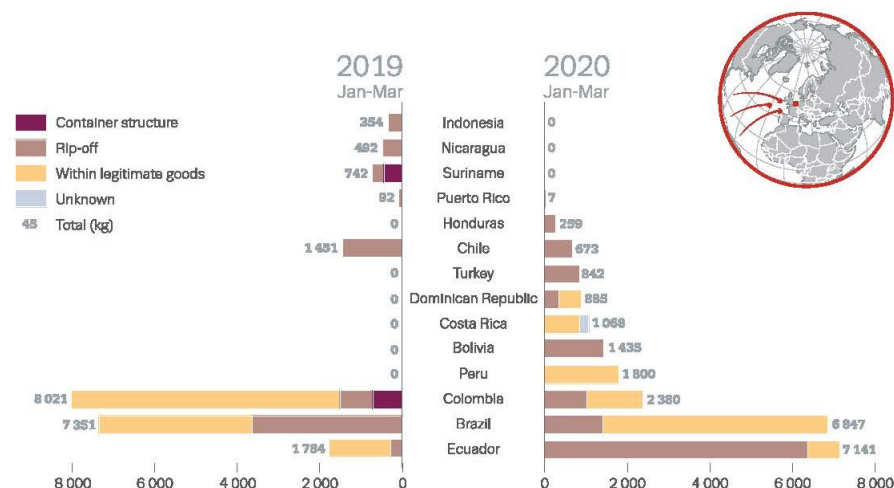
**Figura 10: Estatísticas de apreensões de cocaína no Porto da Antuérpia na Bélgica.**

FIGURE 4

**Cocaine seized in containers in or bound for Antwerp by modus operandi: January to March 2019 and January to March 2020 (kg)**

**Cocaine targeting Antwerp**

The main route to smuggle cocaine into Europe is still the maritime route with the port of Antwerp remaining a key entry point.



Source: Belgian Federal Police.

Fonte: [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13097/EU-Drug-Markets\\_Covid19-impact\\_final.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13097/EU-Drug-Markets_Covid19-impact_final.pdf)

87. Verifica-se que foram apreendidas mais de 14 toneladas de cocaína provenientes de portos brasileiros e o País é o segundo maior exportador da droga para o porto belga, que é a principal porta de entrada da droga na Europa.

88. Segundo a entidade europeia, houve redução de 6,85% no volume de cocaína oriunda de portos brasileiros no período, e que a diminuição pode estar associada às restrições ao comércio mundial impostas pela pandemia de Covid-19.

89. Conclui-se que a exclusividade da RFB na fiscalização de contêineres, além de restringir a competência constitucional da PF, fragiliza o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos.

90. Em razão do exposto, propõe-se **determinar** à PF que elabore plano de ação para reestruturar os Nepoms definindo, entre outros, efetivo, embarcações e atividades de polícia marítima e buscando, em conjunto com a Conportos e demais órgãos da segurança pública portuária, soluções para eventuais lacunas de atuação na fiscalização de contêineres.

II.2. Descumprimento de normas da Conportos fragiliza segurança de instalações portuárias

91. As respostas da Conportos obtidas nas planilhas (evidência 5) com informações sobre os sistemas de segurança das instalações portuárias foram resumidas no texto e nas tabelas que dão suporte aos achados tratados neste capítulo.

III.2.1. Instalações portuárias sem estudo de risco e/ou plano de segurança

92. O art. 3º do Decreto 9.861/2019, definiu, entre outras competências, que a Conportos deve dispor, em âmbito nacional, sobre procedimentos de segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis (inciso I) e zelar pelo cumprimento da legislação nacional, dos tratados, das



convenções, dos códigos internacionais e das respectivas emendas das quais o País seja signatário que disponham sobre segurança e proteção nos portos, terminais e vias navegáveis (inciso II).

93. A Organização Marítima Internacional (IMO, da sigla em inglês) editou o Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS, da sigla em inglês) que estabeleceu medidas de segurança para portos, terminais e vias navegáveis. O ISPS foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 645/2009 e promulgado pelo Decreto 9.988/2019.

94. A Resolução 53/2020 dispõe acerca da consolidação e atualização das normas de segurança editadas pela Conportos, conforme princípios do ISPS. A norma da Conportos menciona dois documentos de maior interesse para segurança:

a) *Estudo de Avaliação de Riscos (EAR)* - valora os ativos, as ameaças, as vulnerabilidades e as consequências a fim de identificar os riscos em segurança orgânica, considerando integralmente a área outorgada como instalação portuária, assim como os ativos de interesse localizados fora dessa área, mas que devam ser considerados como importantes para proteção (art. 58); e

b) *Plano de Segurança Portuária (PSP)* - documenta a forma de aplicação das medidas propostas para proteger IPs e embarcações, pessoas, cargas, unidades de transporte de cargas e provisões da embarcação atracada ou fundeada em área de responsabilidade da instalação portuária, dos riscos de um incidente de proteção assinalados no EAR (art. 67).

95. Nesse sentido, o EAR delimita os riscos de segurança e o PSP define as medidas de mitigação desses riscos.

96. Destaca-se que o art. 64, parágrafo único, da mesma norma, estabelece que o EAR deve ser revisado a cada três anos, contados a partir da homologação da Conportos.

97. A Conportos informou que os portos fiscalizados têm 145 IPs que devem elaborar e implementar EAR e PSP (evidência 5, pp. 2 e 3).

98. A equipe de auditoria constatou que 3 IPs não têm EAR e 8 não têm PSP. Ademais, segundo cálculos da equipe técnica, 48,96% das IPs estão com EAR desatualizado (evidência 5, pp. 2 e 3).

**Tabela 4: Estudos de avaliação de riscos revisados ou atualizados entre 2016 e setembro de 2020.**

IPs que precisam elaborar PSP e EAR	145
IPs com EAR revisado ou atualizado	74
<b>IPs sem EAR revisado ou atualizado (%)</b>	<b>48,96%</b>

Fonte: evidência 5.

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

### III.2.2. Instalações portuárias sem supervisor de segurança portuária designado

99. O art. 11 da Resolução-Conportos 53/2020 exige que alguns tipos de IPs designem, no mínimo, um SSP. Esses profissionais são responsáveis por, entre outras atividades, assegurar a implementação do EAR e do PSP e coordenar as equipes de segurança das IPs (art. 14).

100. A Conportos informou que os portos fiscalizados têm 145 IPs que precisam designar SSP (evidência 5, p. 1).

101. A equipe de auditoria constatou que uma IP no Porto de Suape/PE não tem SSP designado (evidência 5, p. 1).



III.2.3. Instalações portuárias sem recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de captação e armazenamento de imagens

102. O art. 77 da Resolução-Conportos 53/2020 determina que as Cesportos realizem auditorias programadas pela Conportos para examinar se as atividades de segurança das IPs e os respectivos resultados cumprem as providências dispostas no EAR e no PSP vigentes.

103. Entre os itens de segurança que precisam constar do PSP e são analisados pelas Cesportos nas auditorias, segundo o roteiro de auditorias definido pela Conportos (Anexo E da Resolução-Conportos 53/2020), incluem-se o 4.1 - recursos de prevenção a acessos não autorizados às IPs (muros, cercas, ofendículos, barreiras, etc.), e os 4.7, 4.9 e 4.10 - sistema de circuito fechado de televisão (CFTV) com armazenamento de imagens de interesse à proteção da instalação por um período mínimo de 90 dias e com qualidade de vídeo adequada para eventual apuração de incidente de proteção, permitindo a identificação de pessoas, veículos e outros meios envolvidos, inclusive à noite.

104. A equipe de auditoria calculou que 36,55% das IPs não têm recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de CFTV aptos a captar e armazenar adequadamente imagens de interesse para segurança (evidência 5, p. 4).

**Tabela 5: Instalações portuárias sem recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de CFTV aptos a captar e armazenar adequadamente imagens de interesse para segurança**

IPs que precisam elaborar PSP	145
IPs com recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de CFTV aptos a captar e armazenar adequadamente imagens de interesse para segurança	92
<b>IPs sem recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de CFTV aptos a captar e armazenar adequadamente imagens de interesse para segurança (%)</b>	<b>36,55%</b>

Fonte: evidência 5.

Obs: Quadro elaborado pela equipe de auditoria.

105. Cabe destacar que a Conportos, na condição de órgão colegiado deliberativo, não tem competência para sancionar às IPs e deve informar à Antaq sobre as inconformidades verificadas pela equipe de auditoria para fins de aplicação de penalidades, conforme previsto no art. 3º, inciso X, do Decreto 9.861/2019.

106. Conclui-se que a ausência dos recursos, equipamentos e sistemas mencionados configura irregularidade grave e impacta negativamente a segurança das IPs. Além disso é factível que as irregularidades constatadas estejam ocorrendo em outros portos e terminais, uma vez que os portos fiscalizados são os maiores e, provavelmente, os mais bem estruturados do País.

107. Diante das irregularidades apontadas no item III.2, propõe-se **determinar** à Conportos que:

a) estabeleça cronograma para que todos portos e terminais do País cumpram as exigências de segurança previstas na Resolução-Conportos 53/2020 e para que as Cesportos verifiquem o atendimento aos termos estabelecidos; e

b) institua grupo de trabalho com o objetivo de apresentar soluções no âmbito das competências dos órgãos e entidades integrantes da Conportos para aumentar a efetividade quanto ao cumprimento da Resolução-Conportos 53/2020.

II.3. Omissões na atuação da Conportos enfraquecem sistema de prevenção e repressão a

atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis

108. As respostas obtidas nas planilhas com informações sobre as atuações da Conportos e das Cesportos (evidência 5) foram resumidas no texto e nas tabelas que dão suporte aos achados tratados neste capítulo.

III.3.1. Conportos não mantém registros de segurança atualizados na Organização Marítima Internacional

109. O art. 2º do Decreto 9.861/2019 define que a Conportos é órgão colegiado deliberativo, de caráter permanente, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que tem por finalidade manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis.

110. O art. 6º do mesmo decreto, estabelece que as Secretaria-Executiva da Conportos será exercida pela PF. Logo, em tese, a PF seria o órgão responsável por implementar as deliberações da comissão nacional.

111. No entanto a Conportos atraiu para si, nos arts. 15 e 73, § 2º, da Resolução 53/2020, o dever de manter os registros de SSPs e de PSPs no sítio eletrônico do Sistema Integrado Global de Informações de Transportes Marítimo (Gisis, da sigla em inglês) mantido pelo IMO.

112. O Gisis armazena e divulga os registros de SSPs e PSPs de IPs no módulo de segurança marítima <https://gisis.imo.org/Public/ISPS/Default.aspx>.

113. A equipe de auditoria calculou que 85,41% dos SSPs (evidência 5, p. 1) e 83,21% dos PSPs (evidência 5, p. 3) estão com registros desatualizados no Gisis/IMO.

**Tabela 6: Registros de supervisores e planos de segurança portuária no Gisis.**

SSPs designados	144
SSPs com registros atualizados no Gisis/IMO	21
<b>SSPs com registros desatualizados no Gisis/IMO (%)</b>	<b>85,41%</b>
PSPs elaborados	137
PSPs com registros atualizados no Gisis/IMO	23
<b>PSPs com registros desatualizados no Gisis/IMO (%)</b>	<b>83,21%</b>

Fonte: evidência 5.

Obs. Quadro elaborado pela equipe de auditoria

114. A Conportos sequer tem informações sobre registros no Gisis/IMO de SSPs vinculados aos Portos de Santos/SP, Paranaguá/PR e Suape/PE e de PSPs ligados aos Portos do Rio de Janeiro/RJ e Itajaí/SC (evidência 5, pp. 1 e 3).

115. Conclui-se que a Conportos não mantém atualizados no Gisis/IMO os registros da maioria do SSPs e PSPs associados aos portos fiscalizados. Outrossim é possível que as irregularidades constatadas estejam acontecendo em outros portos e terminais, posto o relatado no item 92 desta instrução.

116. Assim sendo, propõe-se **determinar** à Conportos que atualize os registros de SSPs e PSPs de todos os portos e terminais do País no Gisis/IMO.

III.3.2. Cesportos/ES não encaminha informações sobre suas fiscalizações à Conportos

117. O art. 3º do Decreto 9.861/2019, estabelece que compete à Conportos:

i) zelar pelo cumprimento da legislação nacional, dos tratados, das convenções, dos códigos internacionais e das respectivas emendas das quais o País seja signatário que disponham sobre segurança e proteção nos portos, terminais e vias navegáveis (inciso II);

ii) avaliar periodicamente a segurança pública dos portos, terminais e vias navegáveis (inciso III); e

iii) orientar as Cesportos, no que for cabível (inciso IX).

118. O art. 11, inciso VI, do mesmo decreto, determina que as Cesportos avaliem anualmente, no mês de novembro, a segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis de sua circunscrição para identificar eventuais necessidades e submeta o relatório à Conportos.

119. Entretanto a Cesportos/ES não informou à Conportos quantas IPS fiscalizou entre os anos de 2016 e 2020 (evidência 5, p. 4).

120. Conclui-se que omissão da Conportos em zelar que a Cesportos/ES cumpra o previsto no Decreto 9.863/2019 dificulta a avaliação periódica da segurança portuária do País.

121. Por conseguinte, propõe-se **dar ciência** à Conportos por não requerer que a Cesportos/ES encaminhe os relatórios de avaliação anual da segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis, o que infringe o art. 3º, inciso II, do Decreto 9.861/2019.

#### III.4. Lacunas nas resoluções da Conportos reduzem a efetividade do sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis

122. As respostas da PF e da Conportos obtidas nas planilhas consignadas às evidências 2 e 5, respectivamente, e as coletadas nas inspeções virtuais dos Nepoms (evidência 4) e das instalações portuárias (evidência 6) foram resumidas no texto e nas tabelas que dão suporte aos achados tratados neste capítulo.

##### III.4.1. Revogação pela Conportos do Plano Nacional de Segurança Pública Portuária

123. O Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (PNSPP) publicado pela Conportos em 2002, revogado pela Resolução 53/2020, estabelecia compromissos que dependiam de ações integradas dos órgãos e entidades que atuam na segurança pública portuária.

124. A revogação do plano que fomentava a colaboração mútua e considerava as respectivas competências constitucionais e legais dos órgãos e entidades que compõe o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos é oportunidade para sua atualização, definição de papéis e responsabilidades conjuntas e integradas, e compromisso com resultados em prol da segurança portuária brasileira.

125. Somente com a participação conjunta e integrada de todos que atuam na segurança pública portuária, o sistema mantido pela Conportos será efetivo e desenvolverá ações mais eficazes.

126. A equipe de auditoria entende que a publicação de um novo PNSPP com objetivos, ações, metas, prazos e indicadores que permitam avaliar a execução do plano e o desempenho dos órgãos e entidades participantes é fundamental para aperfeiçoar o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos.

127. Conclui-se que a revogação do PNSPP reduziu a organização, a integração e a efetividade do sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis.

128. Por isso, propõe-se **recomendar** à Conportos que publique plano de ação para segurança pública portuária que deve conter, no mínimo, ações a serem tomadas, responsáveis pelas ações, prazos para implementação, metas e indicadores para avaliação.

### III.5. Boas práticas

#### III.5.1. Procedimentos e equipamentos que reforçam o sistema de segurança portuária

129. A equipe de auditoria registrou boas práticas de segurança durante as IVs, algumas com baixo custo de implementação (evidência 6).

130. Dentre as boas práticas verificadas destaca-se:

- a) controle estatístico de apreensões de drogas;
- b) restrição a utilização de celulares no interior das instalações portuárias;
- c) rondas das equipes de segurança mapeadas e cronometradas;
- d) sistemas de CFTV com câmeras com tecnologia **speed dome**;
- e) software que analisa as imagens e gera alertas para os operadores do sistema de CFTV;
- f) detectores de movimento no perímetro de segurança (muros e cercas);
- g) sistemas de sonar para captar movimentação de mergulhadores na área molhada; e
- h) sistemas de CFTV com câmeras com tecnologia de infravermelho (visão noturna).

131. Segundo relatado pelos representantes das IPs, a tecnologia **speed dome** captura de imagens em grandes distâncias com excelente definição e num ângulo de 360 graus. Essa capacidade combinada com tecnologia de infravermelho e **software** que emite alertas em **pop-up** para os operadores do CFTV, reduz drasticamente a possibilidade de erro humano (evidência 6).

#### III.5.2. Vinculação pelas Cesportos de informações de interesse para segurança pública portuária

132. O art. 11, inciso XVI, do Decreto 9.861/2019, estabelece que compete às Cesportos, entre outras atribuições, utilizar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e as demais plataformas disponibilizadas pela Conportos para sistematização dos dados de interesse da segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis.

133. O art. 119 da Resolução-Conportos 53/2020 determina que todos os incidentes de proteção, que interfiram diretamente nas operações portuárias ou ponham em risco a estrutura da instalação, a embarcação ou a integridade das pessoas, deverão ser informados por meio de Registros de Ocorrência de Incidentes de Proteção (Roip).

134. O Anexo I da referida resolução definiu modelo para os Roips que inclui informações importantes para eventual investigação relacionada a ilícitos penais de competência da PF ocorridos em portos, terminais e vias navegáveis.

135. As Cesportos PR, PE, RJ, BA e SC relacionam os Roips nos portos e terminais das suas circunscrições aos ilícitos de competência da PF (evidência 5, p. 5).

136. Conclui-se que a vinculação dos Roips aos ilícitos de competência da PF fortalece o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos.

137. Assim sendo, propõe-se **recomendar** à Conportos que oriente as Cesportos que enviem os Roips às autoridades policiais competentes.

#### III.5.3. Atividades de polícia marítima executadas com apoio de sistema de controle de tráfego marítimo

138. O representante do Nepom/ES relatou que as equipes executam atividades de polícia



marítima com apoio dos operadores do sistema de controle de tráfego marítimo (VTMIS, da sigla em inglês) implementado pela autoridade portuária do Porto de Vitória (evidência 4, p. 25).

139. Os principais recursos do VTMIS citados na IV foram: captura de imagens em longas distâncias com alta resolução e sob quaisquer condições de luminosidade, sistema de sonares e radares que registram e orientam a movimentação de embarcações nas vias navegáveis de todo litoral capixaba (evidência 4, p. 25).

140. As equipes do Nepom/ES recorrem ao VTMIS principalmente para vigilância de embarcações suspeitas, orientação de navegação e abordagens durante as atividades de patrulhamento marítimo.

**Figura 11: Imagem de embarcações gerada em 3D pelo VTMIS do Porto de Vitória/ES.**



Fonte: <http://codesa.gov.br/site/site.php?p=noticia&id=4023>

141. A Conportos informou que o VTMIS é uma das soluções tecnológicas para a execução do gerenciamento e controle do tráfego de embarcações, mas que há outras opções válidas como o **Vessel Traffic System (VTS)** ou até mesmo o **Local Port System (LPS)**, considerando as características dos complexos portuários.

142. Conclui-se que a implementação de soluções tecnológicas para auxílio eletrônico e monitoramento ativo do tráfego aquaviário fortalece o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos mantido pela Conportos.

143. Assim, propõe-se **recomendar** à Conportos que fomente a implementação de soluções tecnológicas para auxílio eletrônico e monitoramento ativo do tráfego aquaviário, com a finalidade de apoiar as atividades de polícia marítima, ampliar a segurança da vida humana no mar e da navegação e proteger o meio ambiente.

### **III. Análise dos comentários dos gestores**

#### **Comentários gestores da PF (evidência 2, pp. 6-7)**

144. Resumidamente, a PF relata que os processos de aquisição de lanchas permitirão a retomada de sua capacidade operacional de atuação. Além disso, registra uma série de propostas relacionadas à matéria, como segue (evidência 2, p. 6):



a) *Rediscussão e modernização da regulamentação do exercício da polícia marítima (Portaria 8.858-DG/PF, de 2 de outubro de 2018, publicada no Boletim de Serviço 191, de 3 de outubro de 2018);*

b) *Projeto Porto Federal, cuja iniciativa e consolidação conta com envolvimento direto da Conportos, bem como da Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas, Armas e Facções Criminosas;*

c) *Força-Tarefa nos Portos Organizados (reforço do patrulhamento das áreas dos portos organizados); e*

d) *Normatização e realização de Exercícios Simulados de Apoderamento Ilícito de Navios (Esain).*

145. *Por fim, a PF afirma que a construção das soluções que deverão ser implementadas a partir da decisão a ser prolatada pelo TCU contará com a participação da Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG/PF) e da Diretoria de Gestão de Pessoal (DGP/PF), com o intuito de que seja elaborado planejamento para estruturar com efetivo necessário e fornecer embarcações apropriadas, a fim de que os Nepoms executem adequadamente as atividades de polícia marítima, ou, alternativamente, apontar as providências a serem adotadas, com o devido cronograma para a sua implementação (evidência 2, pp. 6-7).*

146. *Cabe esclarecer que a equipe de auditoria considerou as informações apresentadas pela PF na elaboração da versão final deste relatório, inclusive das propostas de encaminhamento.*

147. *Ademais verifica-se na ciência à ata da reunião de encerramento (anexo único desta instrução) que a PF tomou conhecimento das propostas de determinação e recomendação apresentadas neste relatório e com elas manifestou aquiescência.*

#### **Comentários gestores da Conportos (evidência 5, pp. 6-9)**

148. *Sinteticamente, a Conportos informou que seria pertinente constituir grupo de trabalho com o objetivo de apresentar soluções para aumentar maior efetividade quanto ao cumprimento da Resolução- Conportos 53/2020, dada a ausência de competências sancionatórias e a necessária intervenção da Antaq para a aplicação de penalidades às IPs recalcitrantes (evidência 5, pp. 6-7).*

149. *A UJ ressaltou os cálculos da defasagem de atualização de SSPs e PSPs no Gisis e de IPs com recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistema de CFTV aptos a captar e armazenar adequadamente imagens de interesse para segurança, pois a ausência de informações que seriam prestadas pelas Cesportos foi tomada como indicativo de não conformidade em sua totalidade, quando, na verdade, apenas confirmou a pouca maturidade e familiaridade de acesso ao sítio eletrônico pelos colegiados estaduais, já que a Resolução-Conportos 53/2020 é recente (evidência 5, pp. 7-9).*

150. *Sugeriu também que a unidade técnica desvinculasse as demais propostas de recomendação referente à edição de plano de ação para segurança pública portuária e que considerasse a quantidade total de 145 IPs, de 142 com EARs e 137 com PSPs e que os apontamentos relacionados às fiscalizações de contêineres fossem tratados no âmbito da PF (evidência 5, p. 7-9).*

151. *Por fim, relatou que todos EARs e PSPs foram elaborados por OSs credenciadas pela Conportos (evidência 5, p. 9).*

152. *Compete explicar que a equipe de auditoria considerou as informações apresentadas pela Conportos na elaboração da versão final deste relatório.*

153. *Outrossim constata-se na ciência à ata da reunião de encerramento (anexo único desta instrução) que a Conportos tomou conhecimento das propostas de determinações e recomendações*

apresentadas neste relatório e com elas manifestou aquiescência.

#### **IV. Conclusão**

154. A função de polícia marítima exercida pela PF está regulamentada pela IN-PF 2/1999. Entretanto entende-se que a norma está defasada e eventual alteração deve considerar a capacidade operacional dos Nepoms, a possibilidade de suprir as deficiências de recursos materiais e humanos, e a restrição orçamentária da PF - capítulo III.1, assim como o papel dos demais órgãos atuantes no setor.

155. Os Nepoms inspecionados não estão organizados como previsto e não executam ou executam apenas parcialmente as atividades de polícia marítima. Essas inconformidades estão relacionadas, principalmente, a deficiências de recursos humanos (efetivos policial e administrativo) e materiais (embarcações) - capítulo III.1.

156. As instalações portuárias não atendem adequadamente os procedimentos de segurança definidos pela Conportos. Quando há aderência, é apenas parcial. As inconformidades são relacionadas a: i) ausência de EAR, PSP e SSP; ii) EAR e PSP desatualizados e/ou elaborados por empresas não credenciadas pela Conportos; iii) ausência de recursos de prevenção a acessos não autorizados e sistemas de captação e armazenamento de imagens; iv) e registros de PSP e SSP desatualizados no Gisis/IMO - capítulo III.2.

157. O sistema de segurança mantido pela Conportos não integra as ações dos órgãos e entidades que atuam na segurança pública portuária. Ademais, a atuação da PF na prevenção ao tráfico ilícito sofre restrições em razão da atuação da RFB.

158. A equipe de auditoria também identificou boas práticas, tais como realização de procedimentos e instalação de equipamentos de segurança pelas IPs inspecionadas, vinculação de informações dos Roips dos portos fiscalizados aos ilícitos de competência da PF pelas Cesportos e utilização de VTMS no apoio a atividades de polícia marítima executadas pelo Nepom/ES.

159. Os achados e as boas práticas constatados pela equipe de auditoria originaram as propostas de encaminhamento relatados a seguir.

#### **V. Proposta de encaminhamento**

160. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) **determinar** à Polícia Federal, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 dias, elabore plano de ação que deve conter, no mínimo, ações a serem tomadas, responsáveis pelas ações e prazos para implementação, com a finalidade de reestruturar os Núcleos Especiais de Polícia Marítima (Nepoms) definindo, entre outros, efetivo, embarcações e atividades de polícia marítima e buscando, em conjunto com a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) e demais órgãos da segurança pública portuária, soluções para eventuais lacunas de atuação na fiscalização de contêineres, consoante o disposto no art. 144, § 1º, incs. II e III, da Constituição Federal de 1988 e os arts. 7º, 9º e 51 da Instrução Normativa – Polícia Federal 2/1999;

b) **determinar** à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que:

b.1) no prazo de 360 dias:

b.1.1) estabeleça cronograma para que todos portos e terminais do País cumpram as exigências de segurança previstas na Resolução-Conportos 53/2020 e para que as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Cesportos) verifiquem o atendimento aos termos estabelecidos, consoante o disposto no art. 3º, inc. II, do Decreto 9.861/2019;

*b.2) no prazo de 180 dias:*

*b.2.1) institua grupo de trabalho com o objetivo de apresentar soluções no âmbito das competências dos órgãos e entidades integrantes da Conportos para aumentar a efetividade quanto ao cumprimento da Resolução-Conportos 53/2020, consoante o disposto nos arts. 3º, inc. II, e 8º do Decreto 9.861/2019;*

*b.2.2) atualize os registros de supervisores de segurança portuária (SSP) e planos de segurança portuária (PSP) de todos os portos e terminais do País no Sistema Integrado Global de Informações de Transportes Marítimo (Gisis, da sigla em inglês) mantido pela Organização Marítima Internacional, consoante o disposto no art. 3º, inc. II, do Decreto 9.861/2019 e nos arts. 15 e 73, § 2º, da Resolução – Conportos 53/2020;*

*c) recomendar à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), com fundamento no artigo 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, que:*

*c.1) elabore plano de ação para segurança pública portuária que deve conter, no mínimo, ações a serem tomadas, responsáveis pelas ações, prazos para implementação, metas e indicadores para avaliação;*

*c.2) oriente as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Cesportos) que enviem os Registros de Ocorrência de Incidente (Roips) às autoridades policiais competentes;*

*c.3) fomenta a implementação de soluções tecnológicas para auxílio eletrônico e monitoramento ativo do tráfego aquaviário, tais como, **Vessel Traffic Management Information System (VTMIS)**, **Vessel Traffic System (VTS)** e **Local Port System (LPS)**, com a finalidade de apoiar as atividades de polícia marítima, ampliar a segurança da vida humana no mar e da navegação e proteger o meio ambiente; e*

*d) dar ciência, com base no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) por não requerer que a Comissão Estadual de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis do Espírito Santo (Cesportos/ES) encaminhe os relatórios de avaliação anual da segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis, o que infringe o art. 3º, inciso II do Decreto 9.861/2019.”*

É o relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Plenário auditoria realizada pela SecexDefesa, em cumprimento à determinação da Ministra Ana Arraes, na Polícia Federal e na Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), no período compreendido entre 23/11/2020 e 05/03/2021, tendo por objeto as ações adotadas para prevenir e reprimir ilícitos praticados em portos, terminais e vias navegáveis.

2. Este trabalho se insere no contexto dos esforços empregados para reduzir a criminalidade e melhorar a segurança pública do país. Constata-se que, nos últimos anos, o tráfico de armas e drogas aumentou a participação dos portos na logística de distribuição de seus produtos, em face do recrudescimento da fiscalização dos aeroportos e rodovias.

3. Naturalmente, em um país continental como o Brasil, com um litoral de mais de 7.000 Km de extensão, a segurança portuária deve ser um assunto prioritário no combate à criminalidade.

4. Consoante previsto na Constituição Federal, compete à Polícia Federal (PF) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Em relação aos portos, terminais e vias navegáveis, a PF realiza esse papel por meio dos Nepoms, que são os Núcleos Especiais de Polícia Marítima.

5. Foi objeto desta auditoria apurar se a função de polícia marítima exercida pela PF está devidamente regulamentada. E se os Nepoms estão organizados e funcionando nos portos auditados.

6. O trabalho examinou, também, se as Instalações Portuárias (IPs) atendem às normas de segurança estabelecidas pela Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), que é um órgão colegiado deliberativo, de caráter permanente, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. A Conportos tem a finalidade de manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis.

7. E, por fim, se o trabalho dos Nepoms e o sistema de segurança mantido pela Conportos são efetivos na prevenção e repressão à ocorrência de atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis.

8. Foram fiscalizados os Portos de Santos/SP, Paranaguá/PR, Rio Grande/RS, Suape/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Itajaí/SC e Vitória/ES, por meio de inspeções virtuais nessas instalações e nos Nepoms responsáveis pelo policiamento desses portos.

9. Em relação aos Nepoms, os principais achados de auditoria foram a insuficiência de efetivo para executar as atividades de polícia marítima, a inadequação das embarcações disponíveis para o patrulhamento marítimo e a restrição de acesso aos contêineres imposta pela Receita Federal.

10. Foram verificados descumprimentos, pelas instalações portuárias, de normas de segurança da Conportos relacionadas à ausência de estudo de risco e/ou plano de segurança, à falta de designação de supervisor de segurança e à inexistência de prevenção a acessos de pessoas não autorizadas e de sistemas de captação e armazenamento de imagens.

11. Identificou-se, ademais, que a Conportos não mantém registros de segurança na Organização Marítima Internacional e que se omite na cobrança de informações acerca das

fiscalizações realizadas pelas Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Cesportos).

12. Após a submissão dos achados aos gestores da PF e da Conportos, a equipe informa que levou em conta seus comentários na proposta de encaminhamento e registrou, sinteticamente, as seguintes conclusões: a regulamentação da atuação da PF na função de polícia marítima está defasada e necessita de atualização; os Nepoms, por falta de estrutura, executam apenas parcialmente as atividades de polícia marítima; e as instalações portuárias não cumprem integralmente as normas de segurança da Conportos.

Ante o exposto, anuindo integralmente às propostas da equipe de auditoria, submeto a minuta de acórdão anexa ao descortino dos meus Pares.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de junho de 2021.

JORGE OLIVEIRA

Relator



## ACÓRDÃO Nº 1431/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.799/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Departamento de Polícia Federal (PF)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 relatório de auditoria realizada, em cumprimento à determinação da Ministra Ana Arraes, na Polícia Federal e na Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), no período compreendido entre 23/11/2020 e 05/03/2021, tendo por objeto as ações adotadas para prevenir e reprimir ilícitos praticados em portos, terminais e vias navegáveis.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em

## 9.1. determinar:

9.1.1. à Polícia Federal que, no prazo de 180 dias, elabore plano de ação que deve conter, no mínimo, ações a serem adotadas, responsáveis pelas ações e prazos para sua implementação, com a finalidade de reestruturar os Nepoms, definindo, entre outros, efetivo, embarcações e atividades de polícia marítima e buscando, em conjunto com a Conportos e demais órgãos da segurança pública portuária, soluções para eventuais lacunas de atuação na fiscalização de contêineres, consoante o disposto no art. 144, § 1º, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988 e os arts. 7º, 9º e 51 da Instrução Normativa – Polícia Federal 2/1999;

## 9.1.2. à Conportos que, no prazo de 180 dias:

9.1.2.1. estabeleça cronograma para que todos os portos e terminais do País cumpram as exigências de segurança previstas na Resolução-Conportos 53/2020 e para que as Cesportos verifiquem o atendimento aos termos estabelecidos, consoante o disposto no art. 3º, inc. II, do Decreto 9.861/2019;

9.1.2.2. adote as medidas necessárias com o objetivo de aumentar a efetividade no cumprimento da Resolução-Conportos 53/2020, no que tange à segurança das instalações portuárias, consoante disposto nos arts. 3º, inc. II, e 8º do Decreto 9.861/2019;

9.1.2.3. atualize os registros de supervisores de segurança portuária e planos de segurança portuária de todos os portos e terminais do País no Sistema Integrado Global de Informações de Transportes Marítimo, mantido pela Organização Marítima Internacional, consoante o disposto no art. 3º, inc. II, do Decreto 9.861/2019 e nos arts. 15 e 73, § 2º, da Resolução – Conportos 53/2020;

## 9.2. Recomendar à Conportos que:

9.2.1. elabore plano de ação para a segurança pública portuária que deve conter, no mínimo, ações a serem adotadas, responsáveis pelas ações, prazos para sua implementação, metas e indicadores para avaliação;

9.2.2. oriente as Cesportos que enviem os Registros de Ocorrência de Incidente (Roips) às autoridades policiais competentes;

9.2.3. fomente a implementação de soluções tecnológicas para auxílio eletrônico e monitoramento ativo do tráfego aquaviário, tais como, Vessel Traffic Management Information

System (VTMIS), Vessel Traffic System (VTS) e Local Port System (LPS), com a finalidade de apoiar as atividades de polícia marítima, ampliar a segurança da vida humana no mar e da navegação e proteger o meio ambiente;

9.3. dar ciência à Conportos que não requerer que a Cesportos/ES encaminhe os relatórios de avaliação anual da segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis infringe o art. 3º, inciso II, do Decreto 9.861/2019.

10. Ata nº 21/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1431-21/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JORGE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício

**POLÍTICA DE  
ENFRENTAMENTO  
ÀS DROGAS**





GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 009.180/2012-5

**Natureza:** Solicitação do Congresso Nacional.

**Interessada:** Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.

**Órgãos/Entidades:** Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Segurança Pública, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Social,

**Representação legal:** Adriano Augusto de Souza e outros, representando a Casa Civil da Presidência da República.

**SUMÁRIO:** SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. REALIZAÇÃO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL PARA AVALIAÇÃO DOS ATOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ASSOCIADAS AO PLANO INTEGRADO DE ENFRENTAMENTO AO CRACK E OUTRAS DROGAS (PIECOD). DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ATENDIMENTO À SOLICITAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, por meio da qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União a Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), de autoria da Exma. Deputada Perpétua Almeida, para, em resumo, a realização de auditoria nos atos de gestão do Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

2. Reproduzo a seguir o teor principal do Relatório da Fiscalização realizada pela equipe da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional (peça 293), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo escalão dirigente da referida unidade técnica especializada (peça 294):

### RESUMO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), de autoria da Deputada Perpétua Almeida, aprovada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.

Por meio do Acórdão 1427/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal de Contas da União (TCU) conheceu da solicitação legislativa e determinou a realização da presente auditoria operacional, cujo objetivo é avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), instituído pelo Decreto 7.179/2010.

Os achados de auditoria referem-se ao período compreendido entre 2010, ano de instituição do Piecod, e setembro de 2018, data de finalização da auditoria.

Para atingir os objetivos da fiscalização, formularam-se três questões de auditoria.



No âmbito da primeira questão (A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infralegais?), identificou-se fragilidade normativa da política pública sobre drogas a partir de três achados.

O primeiro achado identificou que o Picod não direciona os esforços do Governo Federal na temática de drogas. De fato, não há registros de atuação das instâncias de gestão do Picod, tampouco relatórios de monitoramento de ações desempenhadas, e diversas ações previstas no plano não foram executadas. Não há, ademais, outro plano nacional no setor.

Sendo assim, propõe-se dar ciência à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), à Secretaria Executiva e à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) do Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) sobre a não execução do Picod, bem como sobre a inexistência de qualquer outro plano nacional sucessor vigente.

Na mesma linha, propõe-se recomendar à Senad e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania (Senapred) que, quando da elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, previsto no art. 9º, inciso I, do Decreto 9.926/2019, sem prejuízo da coordenação e articulação central, cuidem para que esse plano nacional se desdobre em planos setoriais e regionais; contemple todas ações da política pública (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política); esteja refletido nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais, bem como que contenha todos os elementos característicos de um plano, nos termos orientados nos Acórdãos 811/2017-TCU-Plenário e 579/2018-TCU-Plenário.

Propõe-se, ainda, determinar à Senad que apresente a este Tribunal o novo o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019 até 1º/4/2020.

O segundo achado relata a existência de duas políticas nacionais sobre drogas em vigor (Decreto 4.345/2002 e Resolução 3/2005/GSIPR/CONAD/2005) no período de abrangência da auditoria (2010 a 2018), o que prejudicou o direcionamento das ações em face da presença de duas diretrizes distintas. Acerca do assunto, considera-se suficiente seja dada ciência à Senad e à Senapred, em face da superveniência, em 2019, de nova política pública sobre drogas.

O terceiro achado trata da fragilidade do então denominado eixo prevenção da política pública sobre drogas, que possuía baixa estruturação e apresentava poucas ações. As evidências mais ilustrativas dessa deficiência referiram-se à ausência de expressa abordagem relativa às drogas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e ao correspondente impacto sobre a diretriz 4.2.8 do Decreto 4.345/2002, vigente no período de 2010 a 2018, que previa a inclusão da temática drogas no currículo dos cursos de Ensino Superior e Magistério e no currículo escolar dos cursos dos Ensinos Fundamental e Médio; à falta de ações de prevenção conduzidas pelos Ministérios da Cultura e do Esporte e à ausência de campanhas de comunicação permanentes para prevenção ao uso de drogas. Nesse sentido, propõe-se cientificar os órgãos envolvidos sobre a não priorização desse eixo.

No que tange à segunda questão de auditoria (Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas?), identificou-se o inadequado exercício de papéis institucionais por parte do Conad e também da Senad. Primeiramente, verificou-se que ambos os atores não se viam como responsáveis pelo eixo de repressão ao tráfico de drogas no período avaliado na auditoria (2010 a 2018).

Além disso, naqueles exercícios, o Conad não exerceu a integralidade das competências que lhe foram atribuídas no art. 4º do Decreto 5.912/2006 e não se reunia na frequência determinada pelo seu regimento interno. Detectaram-se também falhas nos registros históricos dos encontros realizados (atas de reunião), assim como não funcionamento de comissões regimentalmente previstas.

Por sua vez, a Senad não ocupava papel efetivamente central na política sobre drogas, o que levava a dificuldades de articulação e de coordenação de ações atreladas a essa mesma política sob a competência de órgãos que não lhe eram subordinados. Hoje, as normas designam dois coordenadores para a política em questão, um para cada segmento, não havendo, contudo, coordenação geral.

Dessa forma, propõe-se recomendar à CC/PR que avalie a conveniência e a oportunidade de definir o órgão central da política pública sobre drogas, alocando-o em alto nível político, destacando-o e dotando-o de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todas as ações da política pública sobre drogas nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Propõe-se também dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Senad e ao Conad sobre o não reconhecimento, por parte destes dois últimos, de responsabilidades ligadas ao eixo enfrentamento no período de 2010 a 2018.

Especificamente em relação ao Conad, as ciências propostas referem-se ao não exercício de competências então prescritas pelo Decreto 5.912/2006 e pelo Regimento Interno do Conselho; à falta de regularidade de reuniões do Conselho e seus correspondentes registros em atas e, ainda, à não instituição de comissões regimentalmente determinadas.

Em relação à terceira questão (Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?), identificou-se deficiências no processo de monitoramento e avaliação sistêmicos da política pública sobre drogas, com potenciais reflexos negativos sobre o processo de correção de rumos das ações governamentais, uma vez que não há *feedback* do resultado das intervenções públicas. Por esse motivo, propõe-se determinar à Senad e à Senapred, mediante apoio de diversos atores relacionados à temática, que adotem providências com a finalidade de monitorar e avaliar periodicamente a política pública sobre drogas, cujos resultados deverão ser documentados em relatórios atualizados, periódicos e publicizados.

Sugere-se, além disso, determinar ao Conad que inclua em seus planos de trabalhos anuais ações visando à reformulação e ao acompanhamento do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como ao cumprimento, pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, das diretrizes nacionais para a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas e para a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

Por fim, há um achado não decorrente das questões de auditoria, que diz respeito à não realização, com a frequência recomendada, de ações de erradicação de plantações de maconha no Paraguai e de destruição de laboratórios de cocaína no Peru, o que acarreta aumento da circulação de drogas no território brasileiro. Segundo os gestores consultados, o problema encontrado decorreria do trâmite burocrático para autorização de suprimentos de fundos, de restrições orçamentárias do Paraguai e de revisão, pelo Peru, da estratégia de destruição de laboratórios de drogas.

Desse modo, propõe-se recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie o trâmite dos processos de suprimento de fundos destinados a essas ações, de forma a dar-lhes maior celeridade, observados os necessários mecanismos de controles internos administrativos.

Em relação a esse mesmo assunto, sugere-se recomendar ao Ministério das Relações Exteriores que negocie e celebre acordos, tratados ou instrumentos congêneres com governos de países fronteiriços a fim de estabelecer os melhores meios para incentivá-los a realizar operações de destruição de laboratórios e erradicação de produção de drogas em seus territórios regularmente, bem como outras atividades similares, consoante previsto nos acordos de cooperação já firmados ou em negociação entre o Brasil e os respectivos países.

Espera-se, com a implementação das propostas de encaminhamento ora formuladas, que o Poder Público alcance os benefícios de melhor gerenciamento de todo o ciclo da política pública sobre drogas a partir, especialmente, do fortalecimento institucional dos atores e órgãos nela envolvidos.

(...)

## **1. INTRODUÇÃO**

### 1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. O Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), instituído pelo Decreto 7.179/2010, tem como objetivos a prevenção do uso, o tratamento e a reinserção social de usuários e o enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas (art. 1º).

2. Segundo o art. 1º, §1º, do decreto em referência, o Piecod fundamentava-se na integração e na articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras, em consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional sobre Drogas.

3. Portanto, trata-se de política pública de caráter transversal, a envolver diversos órgãos públicos de todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios).

### 1.2. Antecedentes

4. A presente Solicitação do Congresso Nacional foi atendida pelo TCU pela primeira vez em maio de 2012, mediante o envio à Comissão solicitante de cópia do Acórdão 360/2012-TCU-Plenário (peça 11), que apreciou duas auditorias operacionais sobre o tema à época recentemente realizadas por esta Casa.

5. A primeira delas, atinente ao TC 021.180/2010-5, examinou as ações de repressão da oferta de drogas ilícitas e aspectos relacionados ao gerenciamento e ao funcionamento do Fundo Nacional Antidrogas. A segunda auditoria, desenvolvida nos autos do TC 033.434/2010-7, destinou-se ao exame das ações de prevenção, tratamento e reinserção social do dependente de álcool e outras drogas.
6. Em 4/5/2017, o presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Deputado Capitão Augusto, por intermédio do Ofício 60/17-Pres., de 3/5/2017, reencaminhou ao TCU a Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), afirmando que o Deputado Alexandre Baldy, ao assumir a relatoria da matéria em 2016, e considerando o grande lapso temporal decorrido desde as informações prestadas em 2012 pelo TCU, apresentou relatório parcial para solicitar a atualização de dados (peça 13, p. 1).
7. Segundo o referido relatório parcial, os dados disponibilizados pelo TCU em 2012 encontrar-se-iam desatualizados e necessitariam ser revistos à luz do que foi realizado desde então, solicitando, por conseguinte, “a realização de auditoria dos atos de gestão do Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, lançado em 2010, e de outros programas que sejam de interesse nesse mesmo tema, atualizados, entre 2010 e 2016” (peça 13, p. 4 e 6).
8. Ante o pedido, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.427/2017-TCU-Plenário (peça 20), que determinou a realização desta auditoria, cujo escopo, ao final, avançou dois anos em relação ao pedido parlamentar, alcançando 2018.
9. Em vista do deliberado, esta Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) emitiu o Fiscalis 355/2017, bem como as correspondentes Portarias de Fiscalização SecexDefesa 853, de 31/8/2017 (Fase Planejamento) e 947, de 13/9/2017 (Fases Execução e Relatório), peças 56 e 63, respectivamente.
10. Todavia, para atender à demanda do Congresso Nacional, constatou-se que seria necessário, antes de iniciar a auditoria operacional já autorizada, verificar o grau de atendimento das medidas determinadas e recomendadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 360/2012-TCU-Plenário (peça 17, p. 8).
11. Em vista disso, a equipe de fiscalização designada em 2017 passou a ocupar-se do referido monitoramento, processado nos autos do TC 032.003/2017-0, ainda não apreciado por esta Corte de Contas, cuja deliberação também deverá ser levada ao conhecimento da comissão solicitante desta auditoria.
12. Em 2018, após o cancelamento do Fiscalis 355/2017 e das portarias anteriormente citadas, a SecexDefesa emitiu o Fiscalis 71/2018 e respectivas portarias de fiscalização (peças 68, 83 e 116) para dar efetivo cumprimento ao Acórdão 1.427/2017-TCU-Plenário (peça 20) nestes autos.
13. A fiscalização resultou no relatório à peça 240, tramitado ao gabinete do relator em 1/10/2018.
14. Todavia, não tendo o processo ainda sido submetido ao Colegiado do Tribunal, considerando o tempo decorrido desde o término da auditoria e as alterações verificadas na legislação e na condução das políticas públicas sobre drogas, mediante o despacho de peça 245, datado de julho de 2019, o relator determinou o retorno dos autos à SecexDefesa para realização das diligências necessárias para a atualização, se fosse o caso, das conclusões e encaminhamentos do relatório auditoria operacional.
15. Para tanto, em agosto de 2019, a versão final do relatório à peça 240 foi enviada aos órgãos e entidades fiscalizados em 2018, muitos deles hoje transformados ou extintos em razão da reorganização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios (Lei 13.844/2019), para que se manifestassem sobre a atualidade das conclusões e das propostas de encaminhamento em face de eventual já implementação de medidas corretivas e/ou alteração na condução da política pública em questão.
16. Portanto, a presente versão do relatório traz informações sobre o cenário verificado em 2018, atualizadas em algumas partes em decorrência de alterações da política pública sobre drogas promovidas até setembro de 2019, com base apenas em consultas à legislação superveniente e em informações prestadas pelos gestores, conforme peças 277- 288.
17. Em geral, mantiveram-se as informações prestadas sobre o Picod, visto que a demanda do Congresso Nacional tinha como objeto expresso os atos de gestão relativos a esse plano e o Decreto 7.179/2010, que o instituiu, não foi revogado até a presente data.

### 1.3. Objetivo e escopo

18. O objetivo desta fiscalização é avaliar os atos de gestão do Picod e de outros programas relacionados às políticas públicas sobre drogas no período de 2010 a 2018, com foco na

institucionalização, na coordenação e coerência e no monitoramento e avaliação dessa política pública, que são três dos componentes previstos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014) publicado pelo TCU, consoante figura abaixo.



**Figura 1** – Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014, p. 41)

19. A componente institucionalização de uma política pública refere-se aos aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados às capacidades organizacionais, à normatização, aos padrões, aos procedimentos, às competências e aos recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública (BRASIL, 2014, p. 45).

20. A componente coordenação e coerência diz respeito à coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, bem como à existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização (BRASIL, 2014, p. 14 e 51).

21. Por sua vez, o componente monitoramento e avaliação prescreve que o andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (BRASIL, 2014, p. 62).

22. Com base nessas informações, e a partir do objetivo da fiscalização, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

I - A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infra legais?

II - Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas?

III - Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?

1.4. Critérios

23. Além do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), também foram adotados como critérios nesta auditoria operacional:

23.1. os principais normativos da política pública sobre drogas: Decreto 4.345/2002, que instituiu a Política Nacional Antidrogas; Decreto 5.912/2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); e Decreto 7.179/2010, que instituiu o Picod e é o foco principal da presente Solicitação do Congresso Nacional; e

23.2. o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, elaborado pela Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad): constitui um guia de apoio para implementação da Estratégia Hemisférica sobre Drogas, dividido em cinco eixos estratégicos, com objetivos e ações prioritárias a serem desenvolvidas até 2020 pelos 34 estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), de acordo com a realidade, a legislação interna e o nível de desenvolvimento da

abordagem do problema das drogas em cada Estado (peça 141, p. 7-8). O Brasil participou do grupo de trabalho responsável pela elaboração desse plano (peça 149, p. 5-6), sendo, portanto, documento apto a ser adotado como parâmetro interno de boas práticas.

#### 1.5. Metodologia utilizada

24. 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.

25. 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; o “Painel de Referência em Auditorias”, aprovado pela Portaria-Segecex 15, de 30/7/2013; e, de maneira suplementar, os “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovados pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009.

26. As técnicas utilizadas consistiram na análise documental e de conteúdo das entrevistas e na circularização de informações junto aos diferentes órgãos envolvidos na política pública sobre drogas. Essas técnicas estão descritas na matriz de planejamento à peça 167.

27. Tanto a matriz de planejamento (peça 167), quanto a matriz de achados (peça 168), foram validadas por meio de painéis de referência (peça 151) que contaram com a participação de representantes do Gabinete do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, de conselheiros do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, da Controladoria-Geral da União (CGU) e de auditores da SecexDefesa e de outras unidades técnicas do Tribunal.

28. Para subsidiar a fiscalização, a equipe expediu ofícios de requisição (peças 73, 94 a 98, 106-107, 130, 132 e 140) aos principais órgãos executores da política pública tema desta fiscalização e a integrantes do Comitê Gestor do Picod, conforme Decreto 7.179/2010, art. 3º.

29. Também foram encaminhados ofícios de requisição ao Conselho Nacional de Educação, ao Conselho Nacional de Assistência Social, ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Nacional de Saúde (peças 118 a 121), instituições colegiadas que tratam de temas afins à política pública sobre drogas.

30. O escopo da auditoria concentrou-se nos componentes institucionalização, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas em âmbito federal. Dessa forma, não abrange a análise de ações empreendidas pelos diversos órgãos auditados em parceria com estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, não se propõe a avaliar o desempenho da política pública.

31. A multiplicidade de atores envolvidos na implementação da política pública sobre drogas foi o principal limitador deste trabalho. Um dos problemas encontrados foi a dificuldade de estabelecer uma agenda comum para a realização das diversas entrevistas. As atas das entrevistas realizadas podem ser consultadas nas peças 149, 152 e 159, p. 517-520.

#### 1.6. Organização do relatório

32. Preliminarmente, discorre-se sobre a visão geral da política pública sobre drogas no período compreendido entre 2010 e 2018, período de avaliado na etapa de execução da auditoria, na qual será tratada, principalmente, a evolução histórica do marco regulatório.

33. Em seguida, são relacionadas as mudanças legislativas na política pública sobre drogas verificadas em 2019.

34. Por fim, analisam-se os achados identificados durante os procedimentos de auditoria, atualizados até 2019 sempre que possível, com as respectivas propostas de encaminhamento.

## **2. VISÃO GERAL**

35. Sob a égide das Organização das Nações Unidas (ONU), em 1971, a Convenção de Viena foi o primeiro tratado internacional que abordou o tema das drogas e forneceu marco legal estruturante para que todos os países signatários da convenção criassem legislação nacional específica sobre o assunto. A referida convenção entrou em vigor, mundialmente, em agosto de 1976, sendo promulgada no Brasil por meio do Decreto 79.388/1977.

36. Objetivando atualizar o conteúdo daquela convenção, em dezembro de 1988, a ONU promoveu a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas - mundialmente em vigor desde novembro de 1990 e promulgada no Brasil em junho de 1991 (Decreto 154/1991).



37. A primeira lei propriamente brasileira sobre o tema, Lei 6.368/1976, foi publicada em outubro de 1976, cujo texto foi aprimorado pela Lei 10.409/2002. De forma geral, dispunha sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes e sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica. Em 2002, foi publicado o Decreto 4.345, de 26/8/2002, que instituiu a Política Nacional Antidrogas, que continua em vigor.

38. Em agosto de 2006, a terceira lei sobre drogas, Lei 11.343/2006, foi aprovada pelo Congresso Nacional. Instituiu no ordenamento jurídico brasileiro marco inovador na questão relativa às drogas, máxime no tocante à ausência de penas restritivas de liberdade para usuários e dependentes dessas substâncias:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

39. A referida Lei 11.343/2006 instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), que tem por finalidade articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e repressão da produção não autorizada e do tráfico de drogas.

40. O Decreto 5.912/2006, que regulamentou a Lei 11.343/2006, dispõe, no art. 2º, que integram o Sisnad: i) o Conad, órgão normativo e de deliberação coletiva do sistema; ii) a Senad, na qualidade de secretaria executiva do colegiado; iii) o conjunto de órgãos públicos do Poder Executivo Federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal que exerçam atividades ligadas à temática de drogas; e iv) organizações, instituições ou entidades da sociedade civil que atuam nas áreas da atenção à saúde e da assistência social e atendam usuários ou dependentes de drogas e respectivos familiares, mediante ajustes específicos.

41. Consoante seu art. 4º, o Conad estabeleceu-se como órgão superior do Sisnad, com a incumbência de: i) acompanhar e atualizar a política nacional sobre drogas, consolidada pela Senad; ii) exercer orientação normativa sobre as atividades, envolvendo prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; iii) acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas (Funad); iv) propor alteração em seu regimento interno; e v) promover a integração ao Sisnad dos órgãos e entidades congêneres dos estados, municípios e Distrito Federal.

42. Quanto à Senad, o Decreto 5.912/2006 atribuiu-lhe a competência de secretariar o colegiado do Conad (art. 2º, inciso II), de consolidar a política nacional sobre drogas (art. 4º, inciso I) e de acompanhar, na área de sua competência, as deliberações do Conad a serem cumpridas pelos órgãos e entidades integrantes do Sisnad (art. 10, parágrafo único).

43. Estabeleceu também o art. 14 do Decreto 5.912/2006 competências específicas ao Ministério da Saúde (inciso I), ao Ministério da Educação (inciso II) e ao Ministério da Justiça (inciso III). A este último, foram dadas as seguintes incumbências:

a) articular e coordenar as atividades de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;

b) propor a atualização da política nacional sobre drogas na esfera de sua competência;

c) instituir e gerenciar o sistema nacional de dados estatísticos de repressão ao tráfico ilícito de drogas;

d) manter a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas informada acerca dos dados relativos a bens móveis e imóveis, valores apreendidos e direitos constritos em decorrência dos crimes capitulados na Lei nº 11.343, de 2006, visando à implementação do disposto nos arts. 60 a 64 da citada Lei;

e) articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

f) propor a atualização da política nacional sobre drogas na esfera de sua competência;

g) gerir o FUNAD e o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas.

44. Ainda de acordo com o art. 3º do mesmo normativo, a organização do Sisnad assegura a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal e, mediante ajustes específicos, estadual, municipal e do Distrito Federal.

45. No tocante à estrutura regimental do Ministério da Justiça (MJ), competia à Senad, conforme estipulado no Decreto 9.360/2018, anexo I, art. 17:

I - assessorar e assistir o Ministro de Estado quanto às políticas sobre drogas;

II - articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e de dependentes de drogas e as atividades de capacitação e treinamento dos agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;

III - apoiar as ações de cuidado e de tratamento de usuários e dependentes de drogas, em consonância com as políticas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social;

IV - desenvolver e coordenar atividades relativas à definição, à elaboração, ao planejamento, ao acompanhamento, à avaliação e à atualização de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas;

V - gerir o Fundo Nacional Antidrogas e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo aos órgãos e às entidades conveniados;

VI - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com entes federativos, entidades, instituições e organismos nacionais e propor acordos internacionais, no âmbito de suas competências;

VII - indicar bens apreendidos e não alienados em caráter cautelar, a serem colocados sob custódia de autoridade ou de órgão competente para desenvolver ações de redução da demanda e da oferta de drogas, para uso em tais ações ou em apoio a elas;

VIII - gerir o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;

IX - desempenhar as atividades de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD;

X - analisar e propor atualização da legislação pertinente à sua área de atuação;

XI - executar as ações relativas à Política Nacional sobre Drogas e a programas federais de políticas sobre drogas; e

XII - organizar informações, acompanhar fóruns internacionais e promover atividades de cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira com outros países e organismos internacionais, mecanismos de integração regional e sub-regional que tratem de políticas sobre drogas.

46. Entre 2008 e 2010, a mídia brasileira enfatizava sobremaneira a aglomeração de usuários e traficantes em espaços públicos para consumir e vender drogas ilícitas, fenômenos conhecido como “cena aberta de uso de crack”, o que de fato representava um problema que inquietava a sociedade.

47. Surgido na década de 80, o crack disseminou-se na maioria dos centros urbanos do Brasil, alcançando cidades do interior e em determinados casos as zonas rurais, apresentando-se como problema correlato às áreas de saúde, assistência social, segurança pública e educação, entre outras.

48. Em resposta a essa demanda social, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, no último ano do seu segundo governo, publicou o Decreto 7.179/2010, que instituiu o Piecod com vistas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários e ao enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas (peça 149, p. 1).

49. Segundo o art. 2º do Decreto 7.179/2010, são objetivos do Piecod:

I - estruturar, integrar, articular e ampliar as ações voltadas à prevenção do uso, tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas, contemplando a participação dos familiares e a atenção aos públicos vulneráveis, entre outros, crianças, adolescentes e população em situação de rua;

II - estruturar, ampliar e fortalecer as redes de atenção à saúde e de assistência social para usuários de crack e outras drogas, por meio da articulação das ações do Sistema Único de Saúde - SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

III - capacitar, de forma continuada, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas;

IV - promover e ampliar a participação comunitária nas políticas e ações de prevenção do uso, tratamento, reinserção social e ocupacional de usuários de crack e outras drogas e fomentar a multiplicação de boas práticas;

V - disseminar informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas; e

VI - fortalecer as ações de enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas em todo o território nacional, com ênfase nos Municípios de fronteira.

50. Com base nesses objetivos, deu-se a seleção das ações a serem desenvolvidas para alcançá-los, classificadas em imediatas e estruturantes.

51. São consideradas ações imediatas (Decreto 7.179/2010, art. 5º, §1º):

I - ampliação do número de leitos para tratamento de usuários de crack e outras drogas;

II - ampliação da rede de assistência social voltada ao acompanhamento sociofamiliar e à inclusão de crianças, adolescentes e jovens usuários de crack e outras drogas em programas de reinserção social;

III - ação permanente de comunicação de âmbito nacional sobre o crack e outras drogas, envolvendo profissionais e veículos de comunicação;

IV - capacitação em prevenção do uso de drogas para os diversos públicos envolvidos na prevenção do uso, tratamento, reinserção social e enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas;

V - ampliação das ações de prevenção, tratamento, assistência e reinserção social em regiões de grande vulnerabilidade à violência e ao uso de crack e outras drogas, alcançadas por programas governamentais como o Projeto Rondon e o Projovem;

VI - criação de sítio eletrônico no Portal Brasil, na rede mundial de computadores, que funcione como centro de referência das melhores práticas de prevenção ao uso do crack e outras drogas, de enfrentamento ao tráfico e de reinserção social do usuário;

VII - ampliação de operações especiais voltadas à desconstituição da rede de narcotráfico, com ênfase nas regiões de fronteira, desenvolvidas pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal em articulação com as polícias civil e militar e com apoio das Forças Armadas; e

VIII - fortalecimento e articulação das polícias estaduais para o enfrentamento qualificado ao tráfico do crack em áreas de maior vulnerabilidade ao consumo.

52. São consideradas ações estruturantes (Decreto 7.179/201, art. 5º, §2º):

I - ampliação da rede de atenção à saúde e assistência social para tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas;

II - realização de estudos e diagnóstico para o acúmulo de informações destinadas ao aperfeiçoamento das políticas públicas de prevenção do uso, tratamento e reinserção social do usuário e enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas;

III - implantação de ações integradas de mobilização, prevenção, tratamento e reinserção social nos Territórios de Paz do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, e nos territórios de vulnerabilidade e risco;

IV - formação de recursos humanos e desenvolvimento de metodologias, envolvendo a criação de programa de especialização e mestrado profissional em gestão do tratamento de usuários de crack e outras drogas;

V - capacitação de profissionais e lideranças comunitárias, observando os níveis de prevenção universal, seletiva e indicada para os diferentes grupos populacionais;

VI - criação e fortalecimento de centros colaboradores no âmbito de hospitais universitários, que tenham como objetivos o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento de metodologia de tratamento e reinserção social para dependentes de crack e outras drogas;

VII - criação de centro integrado de combate ao crime organizado, com ênfase no narcotráfico, em articulação com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam, com apoio das Forças Armadas;

VIII - capacitação permanente das polícias civis e militares com vistas ao enfrentamento do narcotráfico nas regiões de fronteira; e

IX - ampliação do monitoramento das regiões de fronteira com o uso de tecnologia de aviação não tripulada.

53. No início do primeiro governo da ex-presidente Dilma Rousseff, por meio do Decreto 7.426/2011, ocorreram mudanças administrativas, entre elas a realocação dos órgãos responsáveis pela coordenação e implementação da política pública sobre drogas.

54. Dessa forma, a Senad, o Conad e a gestão do Funad, até então localizados na estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), passaram para o Ministério da Justiça.

55. Posteriormente, o Decreto 7.637/2011 alterou o Decreto 7.179/2010, redundando em ajustes nas instâncias de gestão do Picod, que à época havia sido criado há apenas um ano e meio.

56. Contudo, o Picod teve duração efêmera. Em dezembro de 2011, no fim do primeiro ano do governo da Presidente Dilma, foi lançado o Programa “Crack, é Possível Vencer”, com objetivo e vigência determinados (2012-2014).

57. O programa, dividido nos eixos cuidado, prevenção e autoridade (peça 158, p. 5-37), estabeleceu metas a serem alcançadas até o final de 2014: que as redes de atenção à saúde, a assistência social e as ações de prevenção nas escolas deveriam ser ampliadas, fortalecidas e, sobretudo, integradas, aumentando e melhorando a capacidade de acolhimento aos usuários de drogas e apoio a familiares; que essas redes deveriam contar com profissionais de saúde, educação, assistência social, lideranças comunitárias capacitadas no tema e com programas de prevenção nas escolas; que espaços urbanos, anteriormente ocupados com cenas de uso do crack, comesçassem a ser revitalizados, trazendo mais segurança às comunidades; e que as operações das forças de segurança pública dos três níveis de governo deveriam ser equipadas para o combate ao tráfico e repressão aos traficantes (peça 158, p. 7).

58. Alçado à condição de programa prioritário do governo, o “Crack, é Possível Vencer” era monitorado diretamente pela Presidência da República, por intermédio da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC). Em seus três anos de execução, foram-lhe destinados recursos orçamentários na ordem de R\$ 3,92 bilhões (peça 157, p. 1).

59. Entretanto, o Programa “Crack, é Possível Vencer” foi descontinuado pela própria ex-presidente Dilma Rousseff em seu segundo governo. Com o fim do prazo de vigência desse programa, de 2015 em diante, os eixos prevenção e cuidado passaram a ser orientados pelas ações e objetivos discriminados no Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019) - programa 2085 - Redução do Impacto Social do Álcool e outras Drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social.

60. Já o eixo enfrentamento foi contemplado no objetivo 1041 (Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira) do programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública.

61. No tocante ao aspecto regulador, cumpre resumir a miríade de normas, das mais diversas naturezas e fontes que, direta ou indiretamente, cuidam da temática das drogas, destacando-se as seguintes referências:

Lei 7.560, de 19/12/1986 - cria o Fundo de Prevenção e de Combate às Drogas de Abuso (Funcab);

Lei 8.764, de 20/12/1993 - cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e altera a redação dos arts. 2º e 5º da Lei 7.560/86;

Lei 9.099, de 26/9/1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências;

Lei 9.804, de 30/6/1999 - altera, em seu art. 2º, a redação dos arts. 2º e 5º da Lei 7.560/86;

Medida Provisória 2.216-37, de 31/8/2001 - trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, e altera a denominação do Funcab para Funad;

Decreto 4.345, de 26/8/2002 – institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências.

Resolução 3/GSIPR/CH/CONAD, de 27/10/2005 - aprova a Política Nacional sobre Drogas;

Lei 11.343, de 23/8/2006 - institui o Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências;

Decreto 5.912, de 27/9/2006 - regulamenta a Lei 11.343, de 23/8/2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sisnad, e dá outras providências;

Decreto 6.117, de 22/5/2007 - aprova a Política Nacional sobre o Álcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências;

Lei 11.705, de 19/6/2008 - altera a Lei 9.503, de 23/9/1997, que “institui o Código de Trânsito Brasileiro”, e a Lei 9.294, de 15/7/1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências;

Lei 11.754, de 23/7/2008 - acresce, altera e revoga dispositivos da Lei 10.683, de 28/5/2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis 10.869, de 13/5/2004, e 11.204, de 5/12/2005; e dá outras providências [alocação da Senad no GSI/PR];

Decreto 7.496, de 8/6/2011 e alterado pelo Decreto 7.638, de 8/12/2011 - Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); e

Decreto 8.903, de 16/11/2016 – institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Revogou o Decreto 7.496, de 8/6/2011.

62. Cipoal de normas, não raro o marco regulatório do setor revela-se contraditório e, dada a magnitude do impacto das contradições na operacionalização da política, mereceu considerações em achado de auditoria específico.

63. Apesar da complexidade, a análise e síntese permitem concluir pela seguinte evolução da política, dos planos e dos programas sobre drogas no Brasil: primeira fase - até outubro de 1976, em que se publicou a primeira lei brasileira sobre drogas (Lei 6.368/1976); segunda fase - de outubro de 1976 a agosto de 2006, com a edição da Lei 11.343/2006; terceira fase - de agosto de 2006 em diante, com a publicação da Lei 11.343/2006; quarta fase - de março de 2010, em que se deu a edição do Picod, até janeiro de 2011, com o fim do Picod; quinta fase - de janeiro de 2012 até dezembro de 2014, com o fim do programa “Crack, é Possível Vencer”; e sexta fase - de janeiro de 2015 aos dias atuais.

64. A primeira, a segunda e a terceira fases da evolução do marco regulatório da política de drogas no Brasil não fizeram parte desta auditoria, uma vez que, na solicitação em que se insere o presente trabalho, o Congresso Nacional fez referência expressa ao Picod e demais atos de gestão da política atualmente em vigor.

65. Há consenso geral entre especialistas e gestores de que as drogas constituem atualmente fator desestruturante da organização social, familiar e individual. Contudo, não raro se constata animosidade ou dissenso no tocante aos paradigmas da política pública sobre drogas.

66. Há o paradigma proibicionista ou de abstinência e o paradigma antiproibicionista. O primeiro abarca os modelos moral/criminal e o da doença, enquanto o segundo adota as estratégias de redução de danos:

1. No modelo moral/criminal o uso de algumas drogas é definido como ilícito e por isso passível de punição. Remete a políticas proibicionistas e de redução da oferta, na ideia moral do prazer associado ao pecado e o indivíduo não sendo capaz de discernir o certo do errado, podendo ser submetido a medidas de suspensão de direitos individuais. Faz-se aqui a associação entre Justiça e Saúde, por meio de práticas como a Justiça Terapêutica e internações compulsórias determinadas por juízes (...). Para tal modelo a única meta é a abstinência total.

2. O modelo de doença vê a dependência de drogas como uma doença biológica que merece tratamento e reabilitação. O foco está no indivíduo e remete a uma abordagem de redução da demanda; seus dispositivos incluiriam as experiências de Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos e Modelo Minnesota. Tais abordagens não se preocupam com um mundo livre de drogas, pois partem do princípio de que apenas alguns indivíduos desenvolvem a dependência. Porém, pode-se incorrer no risco de associação ao modelo moral, quando se relaciona ao sujeito da doença a ideia de incapacidade da razão em detrimento do prazer. A única meta aceitável a partir de tal concepção é a abstinência total, inclusive como condição para o tratamento, pois o indivíduo precisa aceitar que tem uma doença incurável, progressiva e fatal e por isso não pode estar em contato com a substância à qual seria alérgico.

3. O modelo da RD [redução de danos] é entendido como uma estratégia norteadora do cuidado, um paradigma ético, clínico e político. Segundo Marlatt, a RD parte de pressupostos filosóficos do Pragmatismo e dos Direitos Humanos; rompe com a ideia de uso abusivo de drogas, afirma que o mesmo pode ou não ser prejudicial. Torna-se uma estratégia também para pessoas que não desejam ou não conseguem diminuir/cessar o uso de drogas, bem como para os demais usuários com dificuldade para acessar serviços de saúde ou aderir ao cuidado integral à saúde. Tem como princípio o respeito à autonomia dos sujeitos na perspectiva de um cuidado ampliado de saúde que se contrapõe às práticas de recolhimento dos usuários em abrigos ou para a internação compulsória. Marlatt aponta a RD como uma alternativa da saúde pública aos modelos moral/criminal e de doença, que se sustentam em princípios e pressupostos diferenciados da RD (peça 158, p. 64-65)

67. Neste ponto, faz-se necessário esclarecer que o presente relatório de auditoria não defende qualquer um dos paradigmas. Isso porque se trata de um debate inconcluso, pois nenhum modelo de compreensão do fenômeno das drogas foi capaz de produzir uma terapêutica de alta resolutividade,



uma vez que as taxas médias internacionais de reabilitação de dependentes, por quaisquer abordagens terapêuticas, não ultrapassam 30% (peça 158, p. 84).

68. O que se espera é que, independentemente da linha adotada, a política pública sobre drogas seja efetiva, coerente, planejada, acompanhada e avaliada constantemente pelas instâncias competentes, de forma transversal e integral.

### 2.1. Mudanças legislativas após a conclusão da auditoria

69. A primeira mudança legislativa verificada após a conclusão desta auditoria decorreu da publicação da Medida Provisória 870, de 1º/1/2019, posteriormente convertida na Lei 13.884/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República. Entre as mudanças, houve a divisão de competências entre o Ministério da Cidadania e o MJSP no que tange à política pública sobre drogas:

Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.884/2019

Art. 23. Constituem áreas de competência do Ministério da Cidadania:

(...)

V - políticas sobre drogas, relativas a:

- a) educação, informação e capacitação para ação efetiva com vistas à redução do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas;
- b) realização de campanhas de prevenção do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas;
- c) implantação e implementação de rede integrada para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas;
- d) avaliação e acompanhamento de tratamentos e de iniciativas terapêuticas;
- e) redução das consequências sociais e de saúde decorrentes do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; e
- f) manutenção e atualização do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;

VI - articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações do governo e do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) quanto aos aspectos relacionados ao tratamento, à recuperação e à reinserção social de usuários e dependentes, bem como ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas;

(...)

Art. 37. Constituem áreas de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

(...)

III - políticas sobre drogas, relativas a:

- a) difusão de conhecimento sobre crimes, delitos e infrações relacionados às drogas lícitas e ilícitas; e
- b) combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem essas atividades criminosas ou dela resultem;

70. Constata-se, portanto, que o Ministério da Cidadania atuará em ações voltadas à redução da demanda de drogas, enquanto o MJSP, à redução da oferta de drogas.

71. Em decorrência dessa divisão de tarefas, foram revistas as competências da Senad, por intermédio Decreto 9.662, de 1º/1/2019, bem como criada, no âmbito do Ministério da Cidadania, por meio do Decreto 9.674, de 2/1/2019, a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred).

#### Decreto 9.662/2019

Art. 20. À Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas compete:

I - assessorar e assistir o Ministro de Estado quanto às **políticas sobre drogas relacionadas com a redução da oferta e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;**

II - supervisionar e articular as atividades de capacitação e treinamento no âmbito de suas competências;

III - subsidiar e supervisionar, de acordo com a Política Nacional sobre Drogas e no âmbito de suas competências, as atividades relativas à definição, à elaboração, ao planejamento, ao acompanhamento, à avaliação e à atualização das políticas públicas sobre drogas;

IV - **gerir o Fundo Nacional Antidrogas** e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo aos órgãos e às entidades conveniadas, exceto se transferidos a outros Ministérios, hipótese em que serão fiscalizados pela respectiva Pasta, que será a responsável pela prestação de contas junto aos órgãos de controle;

V - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com entes federativos, entidades, instituições e organismos nacionais e propor acordos internacionais, no âmbito de suas competências;

VI - indicar bens apreendidos e não alienados em caráter cautelar, a serem colocados sob custódia de autoridade ou de órgão competente para desenvolver ações de redução da demanda e da oferta de drogas, para uso em tais ações ou em apoio a elas;

VII - **desempenhar as atividades de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;**

- VIII - analisar e propor atualização da legislação pertinente à sua área de atuação;
- IX - executar ações relativas à gestão de ativos no âmbito da Política Nacional sobre Drogas e aos programas federais de políticas sobre drogas;
- X - organizar informações, acompanhar fóruns internacionais e promover atividades de cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira com outros países e organismos internacionais, mecanismos de integração regional e sub-regional que tratem de políticas sobre drogas na sua área de atuação; e
- XI - promover a construção do conhecimento sobre drogas no País, estimulando estudos, pesquisas e avaliações sobre violência, aspectos socioeconômicos e culturais, e ações de redução de oferta.

**Decreto 9.674/2019**

Art. 58. À Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas compete:

- I - assessorar e assistir o Ministro de Estado quanto às políticas sobre drogas, no âmbito de suas competências;
  - II - **supervisionar e articular as atividades de prevenção do uso, a atenção, apoio, mútua ajuda e a reinserção social de usuários e de dependentes de drogas e as atividades de capacitação e treinamento dos agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;**
  - III - **apoiar as ações de cuidado e de tratamento de usuários e dependentes de drogas**, em consonância com as políticas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social;
  - IV - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com entes federativos, entidades, instituições e organismos nacionais e propor acordos internacionais, no âmbito de suas competências;
  - V - articular, coordenar, supervisionar, integrar e propor políticas públicas relacionadas com a prevenção do uso de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas e a formação de profissionais que atuem com usuários de drogas e seus familiares;
  - VI - propor ações e projetos, coordenar, acompanhar, avaliar e articular, no âmbito das três esferas de governo, a execução da Política Nacional sobre Drogas e da Política Nacional sobre o Álcool, no âmbito de suas competências;
  - VII - identificar possibilidades de cooperação com organismos internacionais, empreender esforços e prover os meios necessários para a sua implementação na área de Políticas sobre Drogas, em especial, na implementação de políticas públicas relacionadas com a prevenção do uso de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
  - VIII - **supervisionar os projetos desenvolvidos com recursos parciais ou totais do Fundo Nacional Antidrogas**, no âmbito de suas competências;
  - IX - articular e supervisionar as parcerias com instituições de ensino superior e de pesquisa, projetos de capacitação de diversos profissionais e segmentos sociais para a implementação de atividades relacionadas com a redução da demanda de drogas no País;
  - X - promover, articular e orientar as ações relacionadas com a cooperação científica, tecnológica e financeira para produção de conhecimento e gestão de informações sobre drogas;
  - XI - articular e supervisionar o processo de coleta e de sistematização de informações sobre drogas entre os órgãos do governo e os organismos internacionais;
  - XII - gerir o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;
  - XIII - divulgar conhecimentos sobre drogas;
  - XIV - fomentar, direta e indiretamente, a realização de pesquisas e participar da atualização de pesquisas sobre drogas e seu impacto na população;
  - XV - incentivar e apoiar a obtenção de recursos para a realização de projetos de instituições públicas e privadas que atuem nas áreas de recuperação, pesquisa, eventos, reinserção social, apoio, mútua ajuda, prevenção e cuidado de dependentes químicos;
  - XVI - assessorar, no âmbito de suas competências, nos assuntos referentes ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e apresentar propostas para sua implementação e seu fortalecimento, de forma a priorizar a descentralização de ações e a integração de políticas públicas; e
  - XVII - analisar e propor atualização da legislação pertinente à sua área de atuação (destaques inseridos).
72. Em 11/4/2019, o Governo Federal publicou o Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad), revogando o Decreto 4.345/2002. Destaque-se que o art. 3º desse normativo estabeleceu serem a Senad e a Senapred os órgãos responsáveis pela articulação e pela coordenação dessa política, no âmbito de suas competências. Além disso, estabeleceu que as ações dessa política estão classificadas, de forma não exaustiva, em redução da demanda, gestão da política e redução da oferta:
- 2.9. Buscar o equilíbrio entre as diversas diretrizes, que compõem de forma intersistêmica a Política Nacional sobre Drogas e a Política Nacional sobre o Álcool, nas diversas esferas da federação, classificadas, de forma não exaustiva, em:

- a) ações de redução da demanda, incluídas as ações de prevenção, promoção à saúde, cuidado, tratamento, acolhimento, apoio, mútua ajuda e reinserção social;
- b) ações de gestão da política, incluídas as ações de estudo, pesquisa, avaliação, formação e capacitação; e
- c) ações de redução da oferta, incluídas as ações de segurança pública, defesa, inteligência, regulação de substâncias precursoras, de substâncias controladas e de drogas lícitas, repressão da produção não autorizada, de combate ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem ou sejam resultados dessas atividades criminosas.

73. Entre as mudanças, ressalta-se o pressuposto 2.36 da política nacional sobre drogas: “Buscar assegurar à Pnad o caráter de Política de Estado e garantir de forma contínua, recursos orçamentários, humanos, administrativos, científicos e de governança para o desenvolvimento de suas ações”.

74. Tal pressuposto, ao tratar a política pública sobre drogas como política de Estado, pode minimizar parte dos problemas identificados nesta auditoria.

75. Posteriormente, em junho de 2019, foi publicada a Lei 13.840/2019, que, entre outras medidas, alterou a Lei 11.343/2006 (Lei sobre drogas), cujo art. 8º-D traz os objetivos do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, que terá duração de cinco anos a contar de sua aprovação, §1º:

Art. 8º-D. São objetivos do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, dentre outros:

I - promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas;

II - viabilizar a ampla participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas sobre drogas;

III - priorizar programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção do uso de drogas;

IV - ampliar as alternativas de inserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;

V - promover o acesso do usuário ou dependente de drogas a todos os serviços públicos;

VI - estabelecer diretrizes para garantir a efetividade dos programas, ações e projetos das políticas sobre drogas;

VII - fomentar a criação de serviço de atendimento telefônico com orientações e informações para apoio aos usuários ou dependentes de drogas;

VIII - articular programas, ações e projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho, com objetivo de promover a inserção profissional da pessoa que haja cumprido o plano individual de atendimento nas fases de tratamento ou acolhimento;

IX - promover formas coletivas de organização para o trabalho, redes de economia solidária e o cooperativismo, como forma de promover autonomia ao usuário ou dependente de drogas egresso de tratamento ou acolhimento, observando-se as especificidades regionais;

X - propor a formulação de políticas públicas que conduzam à efetivação das diretrizes e princípios previstos no art. 22;

XI - articular as instâncias de saúde, assistência social e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas; e

XII - promover estudos e avaliação dos resultados das políticas sobre drogas.

§ 1º O plano de que trata o *caput* terá duração de 5 (cinco) anos a contar de sua aprovação.

76. Outras matérias importantes normatizadas na referida lei são as relativas ao tratamento do usuário, que incluem a possibilidade de internação involuntária e o acolhimento em comunidade terapêutica (art. 23-A, §3º e art. 26-A da Lei 13.840/2019, respectivamente).

77. Ainda em junho de 2019, foi publicada a Medida Provisória 885/2019, convertida na Lei 13.886/2019, que alterou diversas leis, com o objetivo de acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas

78. Um dos normativos alterados foi a Lei 7560/1986, que, em sua versão reformulada, art. 1º, manteve a Senad como gestora do Fundo Nacional Antidrogas (Funad).

79. Entre as inovações, constam critérios para que polícias estaduais e distrital recebam recursos provenientes da alienação de bens apreendidos em decorrência do tráfico de drogas, a título de transferência voluntária:

Lei 7.560/1986

Art. 5º Os recursos do Funad serão destinados: (...)

§ 1º Serão disponibilizados para as polícias estaduais e distrital, responsáveis pela apreensão a que se refere o art. 4º [apreensão de bem de valor econômico em decorrência do tráfico de drogas], percentual de vinte a quarenta por cento dos recursos provenientes da alienação dos respectivos bens, a título de transferência voluntária, desde que: (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

I - demonstrem a existência de estruturas orgânicas destinadas à gestão de ativos apreendidos nas unidades federativas, capazes de auxiliar no controle e na alienação de bens apreendidos e na efetivação de suas destinações; e (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

II - estejam regulares com o fornecimento dos dados estatísticos [de repressão ao tráfico ilícito de drogas] previstos no art. 17 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

§ 2º Os critérios e as condições que deverão ser observados na aplicação dos recursos a serem destinados na forma prevista no § 1º e o instrumento específico de adesão para viabilizar a transferência voluntária e os instrumentos de fiscalização serão estabelecidos em regulamento específico do Ministério da Justiça e Segurança Pública. (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

§ 3º Serão disponibilizados para a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsáveis pela apreensão a que se refere o art. 4º [apreensão de bem de valor econômico em decorrência do tráfico de drogas], percentual de até quarenta por cento dos recursos provenientes da alienação dos respectivos bens. (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

§ 4º O percentual a que se refere o § 3º será definido em regulamento específico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que também disporá sobre os critérios e as condições que deverão ser observados na sua aplicação. (Incluído pela Medida Provisória 885, de 2019)

80. A Lei 11.343/2006 também foi alterada, para atribuir competências à Senad relativas à destinação de bens apreendidos e não leiloados em caráter cautelar, cujo perdimento seja decretado em favor da União. Destaque-se a possibilidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios para dar cumprimento a essas novas previsões legais:

Medida Provisória 885, de 17/6/2019, convertida na Lei 13.886/2019:

Art. 2º A Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 63-C. Compete à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública proceder à destinação dos bens apreendidos e não leiloados em caráter cautelar, cujo perdimento seja decretado em favor da União, por meio das seguintes modalidades:

I - alienação, mediante:

a) licitação;

b) doação com encargo a entidades ou órgãos públicos que contribuam para o alcance das finalidades do Fundo Nacional Antidrogas; ou

c) venda direta, observado o disposto no inciso II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II - incorporação ao patrimônio de órgão da administração pública, observadas as finalidades do Fundo Nacional Antidrogas;

III - destruição; ou

IV - inutilização.

§ 1º A alienação por meio de licitação será na modalidade leilão, para bens móveis e imóveis, independentemente do valor de avaliação, isolado ou global, de bem ou de lotes, assegurada a venda pelo maior lance, por preço que não seja inferior a cinquenta por cento do valor da avaliação.

§ 2º O edital do leilão a que se refere o § 1º será amplamente divulgado em jornais de grande circulação e em sítios eletrônicos oficiais, principalmente no Município em que será realizado, dispensada a publicação em diário oficial.

§ 3º Nas alienações realizadas por meio de sistema eletrônico da administração pública, a publicidade dada pelo sistema substituirá a publicação em diário oficial e em jornais de grande circulação.

§ 4º Na alienação de veículos, embarcações ou aeronaves, a autoridade de trânsito ou o órgão de registro equivalente procederá à regularização dos bens no prazo de trinta dias, de modo que o arrematante ficará livre do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores, sem prejuízo de execução fiscal em relação ao antigo proprietário.

§ 5º Na hipótese do § 4º, a autoridade de trânsito ou o órgão de registro equivalente poderá emitir novos identificadores dos bens.

§ 6º A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública poderá celebrar convênios ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a fim de dar imediato cumprimento ao estabelecido neste artigo.

§ 7º Observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, fica autorizada a contratação da iniciativa privada para a execução das ações de avaliação, administração e alienação dos bens a que se refere esta Lei.” (NR)

“Art. 63-D. Compete ao Ministério da Justiça e Segurança Pública regulamentar os procedimentos relativos à administração, à preservação e à destinação dos recursos provenientes de delitos e atos ilícitos e estabelecer os valores abaixo dos quais se deve proceder à sua destruição ou inutilização.” (NR)

81. Já o Decreto 9.926, de 19/7/2019, tratou do Conad, trazendo: redefinição de competências (art. 2º), que inclui a aprovação do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como a reformulação desse plano e o acompanhamento de sua execução; mudanças na estrutura (art. 3º); e criação de Comissão Bipartite e de Grupo Consultivo (arts. 6º e 7º, respectivamente). A Senad continua como Secretaria-Executiva do conselho (art. 8º).

82. Caso necessário, essas mudanças legislativas serão consideradas nas propostas de encaminhamento deste relatório de auditoria.

### **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1. Achado 1**

83. Não há, atualmente, plano nacional sobre drogas em vigor. Apesar de não revogado, o Decreto 7.179/2010, que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, não direciona as ações referentes à política pública sobre drogas.

##### 3.1.1 Critérios

- Lei 13.840/2019;
- Decreto 7.179/2010;
- Decreto 9.761/2019;
- Decreto 9.926/2019;
- Pressuposto básico 2.9 da Política Nacional Antidrogas (Decreto 4.345/2002);
- Componentes Institucionalização e Planos e Objetivos do Referencial de Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU; e
- Objetivo 2 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad.

##### 3.1.2 Evidências

- Ofícios de Requisição 1 a 9-71/2018; 13 a 15-71/2018 e 19-71/2018 (peças 73, 94, 96-97, 106-107, e 132, p. 1-10 e 17-18);
- Respostas aos ofícios de requisição (peças 90, 100-105, 111-114, 117, 122, 128, 133, 135-136, 150 e 161, p. 106-110);
- Ata da reunião do Conad de 14/9/2010 (peça 154, p. 23-54);
- Anexos I e II do PPA 2008-2011 (peça 160, p. 1-8);
- Lei 12.339/2010 (peça 160, p. 9-16);
- Cartilha do programa “Crack, é Possível Vencer” (peça 158, p. 5-37)
- Termo de Cooperação Técnica e Operacional 017-CB/DPF/MJ (peça 142, p. 1-6);
- Portaria 1.522/2013/Censipam/MD (peça 142, p. 7);
- Projeto Básico do Ciccon (peça 142, p. 8-44);
- Apresentação do Censipam acerca de sua atuação na implementação do Ciccon (peça 142, p. 45-66);
- Atas de entrevistas com: Senad (peça 149, p. 1-2); Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC) (peça 149, p. 51-55); Ministério da Defesa (peça 152, p. 1-5); e membros do núcleo de estruturação do Ciccon (peça 149, p. 22-25);
- Ata do painel de referência com gestores (peça 151, p. 13-18);
- Nota Técnica 7/2019/DPPA/SENAD/MJ, de 21/8/2019 (peça 283, p. 2).

##### 3.1.3. Análise das Evidências

84. O Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod) foi instituído em 20/5/2010, mediante a publicação do Decreto 7.179/2010, no contexto histórico de notícias sobre problemas ocorridos na região de São Paulo conhecida como “cracolândia”, bem como de casos de familiares processados por cárcere privado, por terem acorrentado os próprios filhos para impedi-los de consumir drogas, em especial o crack (peça 149, p. 1).

85. Àquela época, a Senad integrava a estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Posteriormente, por força do Decreto 7.426/2011, posição vigente até o momento, a secretaria passou a integrar o hoje denominado Ministério da Justiça e Segurança Pública.



86. O Piecod foi tema de reunião ordinária do Conad realizada em 14/9/2010 (peça 154, p. 23-42), quando foram apresentadas aos então novos conselheiros, entre diversos outros assuntos, as correlatas ações de aplicação imediata, à época previstas para o segundo semestre de 2010, e ações estruturantes, bem como informada a abertura de crédito extraordinário de R\$ 410.000.000,00 para execução de ações imediatas em 2010 (peça 154, p. 24-27).

87. Os anexos I e II da versão original do PPA 2008-2011 continham apenas uma referência expressa à temática drogas no programa “0665 – Gestão da Política Nacional sobre Drogas”, com recursos totais previstos de R\$ 55.420.000,00 (peça 160, p. 1).

88. Posteriormente à instituição do Piecod, a Medida Provisória 498, de 29/7/2010, convertida na Lei 12.339, de 26/11/2010 (peça 160, p. 2-16), inseriu no PPA 2008-2011 a atividade “20EV – Enfrentamento ao Crack e outras Drogas”, com recursos destinados a quatro órgãos:

**TABELA 1 – Crédito Extraordinário para o PIECOD**

Órgão	Programa/Ação/Subtítulo/Produto	Crédito Extraordinário (R\$)
Presidência da República	0665 Fundo Nacional Antidrogas (Funad)	100.000.000
Ministério da Justiça	1453 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)	120.000.000
Ministério da Saúde	1220 Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	90.000.000
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0152 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (PRO-SINASE)	18.365.600
	1384 Proteção Social Básica	33.728.500
	1385 Proteção Social Especial	47.905.900
<b>Total</b>		<b>410.000.000</b>

Fonte: Lei 12.339/2010 (peça 160, p. 9-16)

89. Contudo, em 2011, não foram designados recursos para a atividade “20EV”, conforme demonstrou os anexos I e II do PPA 2008-2011 atualizado (peça 160, p. 2-8), o que se constituiu no primeiro sinal da não execução do Piecod.

90. Em dezembro daquele mesmo ano, o programa “Crack, é Possível Vencer” foi lançado. Em 2018, no curso desta auditoria, a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC) ressaltou que esse programa não se confundiria com o Piecod, visto que contemplaria um conjunto de ações afetas aos Ministérios da Justiça, Saúde, Desenvolvimento Social e Educação, com metas pactuadas e prazo definido até 2014 (peça 114, p. 2), **in verbis**:

Na época, a Presidência da República fez um recorte das principais ações do Piecod, concluindo pela implantação do “Crack, é Possível Vencer”. A atual equipe da SAM/CC não soube informar se a unidade fez acompanhamento de algum programa ou plano relacionado a drogas no período de maio/2010 a dezembro/2011. A partir de 2012, o enfoque foi exclusivo no “Crack, é Possível Vencer”, que envolveu os ministérios da Saúde, da Justiça, da Educação e do Desenvolvimento Social e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (peça 149, p. 51).

91. A partir da análise das ações imediatas e estruturantes do Piecod (art. 5º, §§1º e 2º, do Decreto 7.179/2010), observa-se que algumas das ações de capacitação e de aumento da cobertura de tratamento e cuidado do “Crack, é Possível Vencer” poderiam, de fato, ser consideradas como um recorte do plano. Por exemplo, o programa previa o aumento dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas III (CAPS AD 24 horas), dos Centros de Atenção Psicossocial para Infância e Adolescência (CAPSi), das unidades de acolhimento adulto (UAA) e infanto-juvenil (UAI) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), peça 158, p. 5-37, que podem ser consideradas como semelhantes às seguintes ações do Piecod:

Art. 5º O Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas será composto por ações imediatas e estruturantes.

§1º As ações Imediatas do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas contemplam:

I - ampliação do número de leitos para tratamento de usuários de crack e outras drogas;

II - ampliação da rede de assistência social voltada ao acompanhamento sociofamiliar e à inclusão de crianças, adolescentes e jovens usuários de crack e outras drogas em programas de reinserção social;

(...)

IV - capacitação em prevenção do uso de drogas para os diversos públicos envolvidos na prevenção do uso, tratamento, reinserção social e enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas;

§ 2º As ações estruturantes do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas contemplam:

I - ampliação da rede de atenção à saúde e assistência social para tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas;

92. Ressalte-se, todavia, que as ações indicadas no parágrafo anterior foram desenvolvidas com fundamento no programa “Crack, é Possível Vencer”, e não no Picod, tendo em vista que aquele programa foi a prioridade do Governo Federal de 2012 a 2014.

93. Portanto, o Picod não direcionou no passado, tampouco direciona no presente, as ações da política pública sobre drogas, apesar de o decreto que o instituiu ainda estar vigente.

94. Em termos orçamentários, as ações voltadas para a temática de drogas vinculam-se principalmente ao programa “2085 - Redução do Impacto Social do álcool e outras Drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social” do PPA 2016-2019 (peça 149, p. 1).

95. O eixo enfrentamento ao tráfico de drogas encontra-se contemplado de forma apartada no objetivo “1041 – Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira” do programa “2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública”.

96. Cabe atentar que o art. 1º, inciso IX, do Anexo I do Decreto 9.360/2018, que aprovara a estrutura regimental do Ministério da Justiça, nos termos abaixo descritos, determinava ser competência desse órgão a articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações governamentais relacionadas ao Picod. Contudo, na prática, conforme visto, esse plano não é executado atualmente pelos diversos órgãos envolvidos na temática.

Art. 1º O Ministério da Justiça, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

(...)

IX - articulação, coordenação, supervisão, integração e proposição das ações governamentais e do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção, e aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de usuários e dependentes e ao **Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas**; (grifos acrescidos)

97. O Decreto 7.179/2010, art. 2º-A, incisos I e II, instituiu duas instâncias de gestão do Picod: o Comitê Gestor e o Grupo Executivo, sob a coordenação do Ministro de Estado da Justiça.

98. Conforme art. 3º desse normativo, o Comitê Gestor possui representação de quinze órgãos governamentais e suas competências estavam previstas no art. 4º:

Art. 3º O Comitê Gestor do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas será composto pelo Ministro de Estado e pelo Secretário-Executivo, respectivamente titular e suplente, de cada um dos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Decreto 7.637, de 2011)

I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Secretaria-Geral da Presidência da República;

IV - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;

V - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

VI - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;

VII - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

VIII - Ministério da Justiça;

IX - Ministério da Saúde;

X - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

XI - Ministério da Defesa;

XII - Ministério da Educação;

XIII - Ministério da Cultura;

XIV - Ministério do Esporte; e

XV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 4º Compete ao Comitê Gestor:

I - estimular a participação dos entes federados na implementação do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas;

II - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas; e

III - consolidar em relatório periódico as informações sobre a implementação das ações e os resultados obtidos.

99. Já o Grupo Executivo compõe-se de um número menor de representantes e com competências relacionadas à implementação e à gestão de ações do Picod:

Art. 4º-A. O Grupo Executivo do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas será composto pelo Ministro de Estado e pelo Secretário-Executivo, respectivamente titular e suplente, de cada um dos seguintes órgãos: (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

I - Ministério da Justiça; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

II - Casa Civil da Presidência da República; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

IV - Ministério da Fazenda; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

V - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

VI - Ministério da Saúde; e (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

VII - Ministério da Educação. (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

Parágrafo único. Caberá ao Grupo Executivo: (Incluído pelo Decreto 7.637/2011)

I - promover a implementação e gestão das ações do Plano; (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

II - propor ao Comitê Gestor medidas de aprimoramento das ações do Plano. (Incluído pelo Decreto 7.637, de 2011)

100. Contudo, não há nos arquivos do MJSP, coordenador dessas instâncias (art. 2º, §1º, do Decreto 7.179/2010), registros de reuniões e de deliberações de ambos os comitês (peças 128, p. 1; 149, p. 1, 19 e 54).

101. A fim de colher mais evidências acerca da não implementação do Picod, foram solicitadas diversas informações à Senad, ao Departamento de Polícia Federal (DPF), à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde, ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e à Casa Civil da Presidência da República, tais como: planos operacionais; indicadores e metas associadas; relatórios de implementação das ações imediatas e estruturantes do art. 5º, §§1º e 2º, do Decreto 7.179/2010; e prestação de contas do plano (peças 73, 94, 96-97, 106-107 e 132, p. 1-10 e 17-18).

102. Como resposta, os órgãos afirmaram que não encontraram documentos sobre o tema (peças 112, p. 3-13; 113, p. 3 e 5; 117, p. 1; 122, p. 3; 135, p. 5).

103. Dessa forma, não há qualquer elemento indicativo de que as ações imediatas e estruturantes, previstas no art. 5º, §§1º e 2º, do Decreto 7.179/2010, tenham sido implementadas a partir de direcionamento do Picod.

104. Uma dessas ações estruturantes era a criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado (Ciccon), com ênfase no narcotráfico, em articulação com o Censipam, com apoio das Forças Armadas (art. 5º, §2º, inciso VII, do Decreto 7.179/2010).

105. Inicialmente, é importante ressaltar que não houve adequado detalhamento no texto do Decreto 7.179/2010, tampouco em sua exposição de motivos (peça 112, p. 5-7), ou em outra norma regulamentadora, acerca dos objetivos, atribuições e competências do Ciccon.

106. Por meio do Ofício de Requisição 3-71/2018 (peça 132, p. 3-4), a equipe de auditoria solicitou ao Censipam diversos documentos relacionados ao funcionamento do Ciccon. Em resposta, o Censipam, por meio do Ofício 7627/DIOER/CENSIPAM/SG-MD (peça 90), de 11/4/2018, informou que o aludido centro ainda não havia sido oficialmente criado.

107. A não criação do Ciccon já havia sido apontada preteritamente pelo TCU no âmbito do relatório que fundamentou o Acórdão 360/2012-TCU-Plenário (peça 143, p. 19-20), do qual se extrai o seguinte trecho:

115. As Forças Armadas possuem reduzida participação nas ações integradas com a Polícia Federal para o combate ao tráfico de drogas.

116. O poder de polícia contra delitos transfronteiriços e ambientais foi atribuído às Forças Armadas por intermédio da Lei Complementar 136, de 28.8.2010, e da Lei Complementar 117, de 2.9.2004, as quais alteraram a Lei Complementar 97, de 9.7.1999. Pelas novas leis, cabe às Forças Armadas, como atividades subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, fazer o patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito, tanto na fronteira terrestre quanto nas águas internas e marítimas.

117. Complementarmente, dentre as ações estruturantes do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas instituído pelo Governo Federal, coube às Forças Armadas apoiar a criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, com ênfase no Narcotráfico, em articulação com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – Censipam, conforme disposto no inciso VII, parágrafo 2º, art. 5º do Decreto 7.179, de 20.05.2010.

118. De fato, as Forças Armadas possuem um grande contingente de homens na região de fronteira, em especial o Comando do Exército, que conta com mais de 30 mil militares, entre praças e oficiais. Combinado com a presença das organizações militares em pontos estratégicos na divisa com países vizinhos, a capilaridade dos Comandos Militares na região de fronteira tem o potencial de prover a mobilidade necessária para auxiliar a Polícia Federal nas operações de combate ao tráfico de drogas.

119. Cabe comentar, ainda, que os Pelotões Especiais de Fronteira – PEF, localizados na região amazônica, compostos em média por 50 soldados e oficiais, têm função estratégica para prestar apoio logístico à Polícia Federal, bem como fiscalizar embarcações - único meio de locomoção em superfície na região, e, por consequência, exercer o poder de polícia na fronteira, apoiando nas ações de combate ao tráfico de drogas.

(...)

126. Em relação à participação das Forças Armadas na criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado – Ciccon, com ênfase no Narcotráfico, em observância ao disposto no inciso VII, parágrafo 2º, art. 5º do Decreto 7.179, de 20.05.2010, constatou-se que essa ação ainda não foi efetivada.

127. A esse respeito, cabe destacar a prioridade do emprego da atividade de inteligência para incrementar a vigilância contra a ação do crime organizado transnacional envolvendo drogas, armas e terrorismo. Nessa questão, o Censipam, órgão criado pelo Decreto 4.200, de 17.4.2002, tem um papel relevante e estratégico, por ter como função coordenar e articular o Sipam - Sistema de Proteção da Amazônia. Compete-lhe prover infraestrutura física e tecnológica dos meios de comunicação (acesso de voz e de dados) em localidades distantes da Amazônia, integrando as bases e instalações remotas, tais como PEF, Postos de Fiscalização do Ibama, Reservas Indígenas da Funai, Postos de Controle Alfandegário da Receita Federal, Unidades de Controle de Fronteiras da Polícia Federal, entre outros. Além disso, o Censipam deverá disponibilizar a expertise de pessoal para apoiar a Polícia Federal no tratamento e análise das imagens captadas pelo Sisvant.

128. Nesse contexto, o Ciccon tem como meta a construção da integração de informações com a concepção de se ter agregados de dados, a fim de apoiar as ações de combate às drogas, em parceria com órgãos participantes, cada qual exercendo a sua função de competência. Além disso, essa parceria permitirá uma melhoria substancial na logística das operações repressivas ao tráfico de drogas, por conta da participação dos comandos militares, dada a capacidade de capilaridade das organizações militares, especialmente em regiões de difícil acesso.

129. O principal motivo de o Ciccon ainda não estar implementado se deve ao fato da proposta estar em estudo por parte do Ministério da Defesa para aprovação dos termos acordados entre as partes envolvidas.

130. Portanto, a situação atual revela um baixo aproveitamento do potencial de atuação conjunta dos diversos órgãos no combate ao tráfico de drogas na região de fronteira, em especial, das Forças Armadas.

108. Em decorrência da situação descrita, o TCU recomendou ao Ministério da Defesa, por meio do item 9.2.2 do Acórdão 360/2012-TCU-Plenário, que:

9.2.2. ultime as negociações para viabilizar a participação das Forças Armadas no Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado - Ciccon, previsto no art. 5º, §2º, inciso VII, do Decreto 7.179/2010 como ação estruturante do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

109. Conforme peça 142, p. 7, foi instituído grupo de trabalho, por meio da Portaria 1.522/2013/Censipam/MD, composto por um militar da Marinha do Brasil e por um servidor civil do Censipam, o qual teria a finalidade de estruturar o Ciccon.

110. O grupo de trabalho elaborou o projeto básico inserido à peça 142, p. 8-44, destes autos, datado de dezembro de 2013, que teve como objeto:

(...) a estruturação do Ciccon, como mecanismo permanente de cooperação entre as Forças Armadas (FA), Órgãos de Segurança Pública e de Fiscalização Federal, visando à coordenação e à execução de ações integradas de prevenção e repressão a crimes transnacionais e aos praticados na região de fronteiras, em especial o tráfico ilícito de drogas (peça 142, p. 9).

111. Segundo consta no referido projeto básico, foram identificados parceiros e usuários potenciais do Ciccon, entre os quais instituições do Brasil e de países fronteiriços (peça 142, p. 16), bem como estabelecidas as metas abaixo relacionadas, que deveriam ter sido atingidas em vinte meses, a um custo estimado de R\$ 18.141.500,00 em valores da época (peça 142, p. 27-29 e 44):

- a) implantação do escritório de coordenação do Ciccon, com ênfase no narcotráfico;
- b) desenvolvimento de um sistema integrado de informações voltado para o acompanhamento e monitoramento das ações implementadas no âmbito da política nacional sobre drogas;
- c) execução de operações de combate ao narcotráfico de âmbito local, regional ou nacional, respeitadas as respectivas atribuições e prerrogativas legais;
- d) execução de eventos de capacitação técnica de âmbito local, regional ou nacional, para atuação nas atividades relacionadas aos objetivos do Ciccon;

- e) articulação da disseminação de linhas de pesquisa sobre a temática do crack e outras drogas, incentivando o desenvolvimento de projetos de iniciação científica relacionados ao tema e fomentando a formação de novos pesquisadores nas áreas que apresentam déficits de profissionais trabalhando com a temática de drogas;
- f) contribuição para o fortalecimento da cooperação sul-americana sobre o tráfico de drogas, particularmente no que concerne à redução da oferta;
- g) participação na estruturação e desenvolvimento de projeto piloto, denominado Programa de Rastreamento de Embarcações de Navegação Interior (Prenavi), que possibilite a instalação de um sistema de monitoramento de embarcações envolvidas na navegação interior do Brasil;
- h) participação na estruturação e desenvolvimento de projeto piloto para a segurança do Porto de Manaus/AM;
- i) participação na estruturação e desenvolvimento de projeto piloto, denominado Posto Integrado de Controle de Fronteira (PICFron), em Assis Brasil/AC;
- j) estudo e análise do movimento aéreo a baixa altura em Áreas Especiais fora da Amazônia Legal (AE-6, AE-7 e AE-8) (peça 142, p. 27-29).

112. Posteriormente, no início de 2014, conforme ainda informado, o Censipam instituiu um núcleo de estruturação do Ciccon, constituído por quatro membros permanentes cedidos, sendo um de cada uma das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e um do Departamento de Polícia Federal (peça 90, p. 1).

113. Não obstante tais preparativos, o Ciccon não foi criado. Houve tão somente, conforme já exposto, a elaboração de um projeto básico que não restou implementado, bem como a estruturação de um núcleo mínimo de articulação composto por quatro integrantes que, no entanto, não resultou na efetiva criação do centro integrado (peça 90, p. 1-2).

114. Outra ação prevista como imediata no Piccod era a criação de sítio eletrônico, na rede mundial de computadores, que funcionasse como centro de referência das melhores práticas de prevenção ao uso do crack e outras drogas, de enfrentamento ao tráfico e de reinserção social do usuário, art. 5º, §1º, inciso VI, do Decreto 7.179/2010.

115. Segundo afirmou a Senad, não foram encontrados registros da existência do referido sítio eletrônico. Entretanto, a secretaria buscava formar um banco de dados de projetos relacionados à prevenção e suas avaliações integrado ao portal do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), o qual se encontrava em desenvolvimento na fase de execução desta auditoria (de 11/4/2018 a 28/5/2018, conforme peça 116).

116. Àquela ocasião, o lançamento do portal OBID estava previsto para ocorrer na Semana Nacional de Políticas sobre Drogas, de 18 a 22/6/2018, com projeção de acesso ao banco de dados ao longo de 2018 (peça 161, p. 107).

117. Diante dessas evidências, demonstra-se que o Piccod não avançou, sendo logo substituído pelo programa “Crack, é Possível Vencer” e, após encerrado este último, não houve qualquer plano sucessor.

118. Conclui-se, assim, que o Estado não teve capacidade organizacional para dar continuidade aos planos preparados para o setor e não há hoje, portanto, nenhum plano nacional institucionalizado em execução apto a reger as iniciativas da área.

119. A situação encontrada, além de não observar a componente institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014), afronta o objetivo 2 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad, visto que o Piccod, apesar de formalmente instituído por decreto do Poder Executivo, não foi implementado:

Formular, implementar, avaliar e atualizar políticas e/ou estratégias nacionais sobre drogas, que sejam integrais e equilibradas, baseadas em evidências, que incorporem uma perspectiva transversal de direitos humanos, coerente com as obrigações das partes conforme o direito internacional, com enfoque de gênero e enfatizando o desenvolvimento com inclusão social (peça 141, p. 11).

120. Há que se registrar que, em sede de diligência realizada em 2019, o MJSP informou que, de acordo o Decreto 9.926/2019, o novo Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, com duração de cinco anos, deverá ser submetido ao Conad até 1º/3/2020, do que se seguirá, nos quatro anos subsequentes, análise acerca de sua reformulação até que um novo plano seja aprovado em 2025 (peça 283, p. 2).

#### 3.1.4 Causas

- Piccod criado no último ano do governo Lula e não continuado nos governos seguintes;



- Decisão dos governos de 2011 a 2017 de tratar da temática drogas a partir de outras diretrizes (Crack, é Possível Vencer e Programa 2085 do PPA 2016-2019);
- Desconhecimento dos gestores em relação ao conteúdo do Decreto 7.179/2012;
- Amplo número de membros do Comitê Gestor dificultou uma agenda comum a fim de viabilizar os encontros;
- Omissão da coordenação das instâncias de gestão do Picod no tocante às suas atuações e/ou competências;
- Alta rotatividade do cargo de Ministro da Justiça de 2010 a 2017; e
- Omissão dos gestores do Ministério da Defesa e do DPF para ultimar as tratativas para constituição do Ciccon.

#### 3.1.5 Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- Política pública sobre drogas sem parâmetro de direcionamento e de avaliação;
- Não observância das diretrizes estabelecidas no Decreto 7.179/2010; e
- Baixo orçamento para a área de maio/2010 a dezembro/2011.

#### 3.1.6 Conclusão

121. Não há plano nacional sobre drogas em vigor. O Picod, instituído em 2010 para esse fim, não foi efetivamente implementado.

122. As ações coincidentes com as orientações do Picod eventualmente realizadas tiveram por suporte outras iniciativas, como o programa “Crack, é Possível Vencer”, ou decorreram essencialmente de planejamentos orçamentários, como os programas 2085 e 2081 do PPA 2016-2019.

123. Diante desse cenário, primeiramente, propõe-se dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria Executiva e à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas sobre a não execução do plano nacional instituído por intermédio do Decreto 7.179/2010, bem como sobre a não existência de qualquer outro plano similar, o que traz como reflexos a atuação governamental na política pública sobre drogas desprovida de orientação e coordenação centralizadas, bem como de acompanhamento e avaliação sistêmicos de resultados.

124. Ademais, tendo em vista a previsão do art. 5º do Decreto 9.926/2019, o Decreto 7.179/2010 será revogado. Nesse caso, cabe ao Tribunal, por proposta, fixar prazo para que o plano esperado para março de 2020 seja enviado a esta Casa.

125. Deve também esta Casa recomendar diretrizes para o novo plano nacional sobre drogas, com o intuito de evitar as deficiências de gestão e monitoramento observadas no Picod.

126. Nesse sentido, sugere-se o desdobramento do plano nacional em planos setoriais ou por ações (redução da oferta, redução de demanda e gestão da política) e regionais (ações locais), bem como a observância dos conteúdos indicados em pelo menos duas deliberações do Plenário do TCU: Acórdãos 811/2017 e 579/2018, de relatoria dos ministros José Múcio Monteiro e Ana Arraes, respectivamente, a seguir reproduzidos:

##### Acórdão 811/2017-TCU-Plenário

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República:

(...)

9.1.2. estabeleça, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplem responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado

##### Acórdão 579/2018-TCU-Plenário

9.1. recomendar ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública que:

9.1.1. na reformulação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, estabeleça:

9.1.1.1. prazo de vigência do plano;

9.1.1.2. indicadores e metas para as ações a serem implementadas;

9.1.1.3. critérios de priorização de ações;

9.1.1.4. instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre os entes envolvidos na implementação do PNSP que contenham, claramente, obrigações e responsabilidades dos atores envolvidos;

9.1.1.5. processo de gestão dos riscos envolvidos na implementação do plano;

9.1.1.6. sistema de avaliação e monitoramento do plano;

9.1.1.7. definição das instâncias responsáveis pelo acompanhamento contínuo do plano no Ministério Extraordinário da Segurança Pública e nos órgãos e entidades parceiros, a competência dessas instâncias, a forma de divulgação dos resultados da implementação e a periodicidade das avaliações.

127. Um bom parâmetro a ser também utilizado no processo de elaboração do plano nacional brasileiro é o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, da Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (peça 141), pois, além de o Brasil ter participado das discussões que precederam a elaboração desse documento (peça 149, p. 5), o plano propõe medidas abrangentes para resolução do problema das drogas a partir de cinco eixos (fortalecimento institucional, redução da demanda, redução da oferta, medidas de controle e cooperação internacional), sem prevalecer um ou outro.

128. Por fim, considerando que, nos termos expostos no parágrafo 72 deste relatório, há hoje dois coordenadores para a política pública sobre drogas, é importante destacar, na proposta de encaminhamento do parágrafo 131, a necessidade de designação de um coordenador geral. Esse assunto será retomado no achado 4, parágrafos 257 e seguintes.

### 3.1.7 Proposta de encaminhamento

129. Determinar à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, que apresente ao Tribunal de Contas da União, até 1º/4/2020, o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019.

130. Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas sobre a não execução do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, instituído pelo Decreto 7.179/2010, bem como sobre a inexistência de qualquer outro plano nacional sucessor vigente.

131. Recomendar à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas que, quando da elaboração da proposta do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas previsto no art. 5º e no art. 9º, inciso I, ambos do Decreto 9.926/2019, sem prejuízo da coordenação e articulação central, cuidem para que o plano nacional: desdobre-se em planos setoriais e regionais, contemplando todos os segmentos da política pública (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política); reflita-se nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais; e contenha todos os elementos característicos de um plano, nos termos orientados nos Acórdãos 811/2017-TCU-Plenário e 579/2018-TCU-Plenário.

### 3.1.8 Benefícios Esperados

- Tomada de decisão sobre a revogação do Picod, com a instituição de novo plano nacional para a política pública sobre drogas, com potencial de gerar resultados diretos sobre a efetividade da ação governamental.

## **3.2. Achado 2**

132. Havia no País duas políticas nacionais sobre drogas (PNAD) não consolidadas em vigor no período de 2010 a 2018, estabelecidas no Decreto 4.345/2002 e na Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, e ambas não eram totalmente coincidentes.

### 3.2.1 Critérios

- Decreto 4.345/2002;
- Decreto 5.912/2006;
- Decreto 7.179/2010;
- Decreto 9.761/2019;
- Resolução 3/GSIPR/CONAD, de 23/5/2005 (peça 158, p. 1-4);
- Resolução Conad 1/2018 (peça 158, p. 39-40);
- Componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014, p. 45-47); e
- Objetivos 2 e 3 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 11-12).

### 3.2.2 Evidências

- E-mail da Chefe de Gabinete da Senad sobre proposta de reformulação da PNAD (peça 153, p. 1-2);
- Atas de entrevistas com: Senad (peça 149, p. 1-8) e Ministério das Relações Exteriores (peça 152, p. 16-18);

- Nota Técnica 7/2019/DPPA/SENAD/MJ, de 21/8/2019; e
- E-mail da Senad, de 27/11/2019, sobre a vigência da Resolução 3/GSIPR/CONAD, de 23/5/2005 (peça 289).

**3.2.3 Análise das Evidências**

133. O Decreto 4.345/2002 instituiu a Política Nacional Antidrogas, definindo objetivos e diretrizes para o desenvolvimento de estratégias na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais e à saúde, repressão ao tráfico e estudos, pesquisas e avaliações decorrentes do uso indevido de drogas.

134. Em 2005, o Conad, por meio da Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005 (peça 158, p. 1-4), aprovou a Política Nacional sobre Drogas.

135. A resolução foi editada com fundamento nas competências previstas no art. 5º do Decreto 3.696/2000 e no art. 18 do Regimento Interno do conselho (peça 154, p. 18) e decorreria do processo de realinhamento da política nacional então vigente, aquela orientada pelo Decreto 4.345/2002.

136. De fato, o citado Decreto 3.696/2000, que dispunha sobre o Sistema Nacional Antidrogas, contemporâneo a ambas as políticas, estabeleceu que incumbia ao Conad aprovar a política nacional antidrogas, consolidada pela Senad, art. 5º, inciso I.

137. Segundo dispunha ainda o seu art. 2º, constituía objetivo do Sisnad formular a Política Nacional Antidrogas. Portanto, segundo as regras vigentes à época, o Sisnad formulava a política, a Senad a consolidava e o Conad a aprovava.

138. Todavia, o que se viu foi que a resolução aprovada pelo Conad efetivamente alterou diversos mandamentos da política nacional estabelecida pelo Decreto 4.345/2002, sem que, contudo, houvesse a necessária incorporação das novas diretrizes – bem como expurgo de orientações dissonantes – ao texto do decreto do Executivo a partir de ato do Presidente da República.

139. Uma vez que se trata de instrumentos distintos, com conteúdos também diversos, a situação gerou dúvidas à equipe de auditoria e, provavelmente, a muitos atores interessados no tema.

140. Questionada, a Senad afirmou, em 2018, que a Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005 promoveu a revisão do Decreto 4.345/2002, que continuaria vigente (peça 153, p. 1).

141. Não obstante, havia diferenças entre ambas as normas e nenhuma delas fora revogada. A título de exemplo, demonstram-se na tabela seguinte algumas dissemelhanças entre os pressupostos básicos das duas políticas.

<b>Tabela 2 – Pressupostos não coincidentes das duas Políticas Nacionais sobre Drogas</b>	
<b>Decreto 4.345/2002</b>	<b>Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005</b>
2.5. Reconhecer o direito de toda pessoa com problemas decorrentes do uso indevido de drogas de receber tratamento adequado	- Garantir o direito de receber tratamento adequado a toda pessoa com problemas decorrentes do uso indevido de drogas
2.7. Intensificar a cooperação internacional de forma ampla, participando de fóruns multilaterais sobre drogas, bem como ampliando as relações de colaboração bilateral	- Intensificar, de forma ampla, a cooperação nacional e internacional, participando de fóruns sobre drogas, bem como estreitando as relações de colaboração multilateral, respeitando a soberania nacional
2.8. Reconhecer a "lavagem de dinheiro" como a principal vulnerabilidade a ser alvo das ações repressivas, visando ao desmantelamento do crime organizado, em particular do relacionado com as drogas.	- Reconhecer a corrupção e a lavagem de dinheiro como as principais vulnerabilidades a serem alvo das ações repressivas, visando ao desmantelamento do crime organizado, em particular do relacionado com as drogas.
2.9. Reconhecer a necessidade de planejamentos que permitam a realização de ações coordenadas dos diversos órgãos envolvidos no problema, a fim de impedir a utilização do Território Nacional para trânsito do tráfico internacional de drogas.	- Elaborar planejamento que permita a realização de ações coordenadas dos diversos órgãos envolvidos no problema, a fim de impedir a utilização do território nacional para o cultivo, a produção, a armazenagem, o trânsito e o tráfico de drogas ilícitas.
2.10. Incentivar, por intermédio do Conselho Nacional Antidrogas - CONAD, o desenvolvimento de estratégias e ações	- Garantir, incentivar e articular, por intermédio do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), o desenvolvimento de estratégias de planejamento e

<b>Tabela 2 – Pressupostos não coincidentes das duas Políticas Nacionais sobre Drogas</b>	
<b>Decreto 4.345/2002</b>	<b>Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005</b>
integradas nos setores de educação, saúde e segurança pública, com apoio de outros órgãos, visando a planejar e executar medidas em todos os campos do problema relacionado com as drogas.	avaliação nas políticas de educação, assistência social, saúde e segurança pública, em todos os campos relacionados às drogas
2.11. Orientar ações para reduzir a oferta de drogas, por intermédio de atuação coordenada e integrada dos órgãos responsáveis pela persecução criminal, dos níveis federal e estadual, permitindo o desenvolvimento de ações repressivas e processos criminais contra os responsáveis pela produção e tráfico de substâncias proscritas, de acordo com o previsto na legislação.	- Garantir ações para reduzir a oferta de drogas, por intermédio de atuação coordenada e integrada dos órgãos responsáveis pela persecução criminal, em níveis federal e estadual, visando realizar ações repressivas e processos criminais contra os responsáveis pela produção e tráfico de substâncias proscritas, de acordo com o previsto na legislação.
2.13. Orientar a implantação das atividades, ações e programas de redução de demanda (prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social) e redução de danos, levando em consideração os "Determinantes de Saúde", entendidos como: renda familiar e nível social; nível educacional; condições ocupacionais ou de emprego; meio ambiente físico; funcionamento orgânico (biológico); herança genética; habilidades sociais; práticas de saúde pessoal; desenvolvimento infantil saudável e acesso ao sistema de saúde.	- Garantir a implantação, efetivação e melhoria dos programas, ações e atividades de redução da demanda (prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social) e redução de danos, levando em consideração os indicadores de qualidade de vida, respeitando potencialidades e princípios éticos.
2.14. Orientar o aperfeiçoamento da legislação para atender a implementação das ações decorrentes desta política.	- Incentivar, orientar e propor o aperfeiçoamento da legislação para garantir a implementação e a fiscalização das ações decorrentes desta política.
2.16. Experimentar de forma pragmática e sem preconceitos novos meios de reduzir danos, com fundamento em resultados científicos comprovados.	- Pesquisar, experimentar e implementar novos programas, projetos e ações, de forma pragmática e sem preconceitos, visando à prevenção, tratamento, reinserção psicossocial, redução da demanda, oferta e danos com fundamento em resultados científicos comprovados
	- Não confundir as estratégias de redução de danos como incentivo ao uso indevido de drogas, pois se trata de uma estratégia de prevenção.
	- Garantir que o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) seja implementado por meio dos Conselhos em todos os níveis de governo e que esses possuam caráter deliberativo, articulador, normativo e consultivo, assegurando a composição paritária entre sociedade civil e governo
	- Garantir dotações orçamentárias permanentes para o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), a fim de implementar ações propostas pela Política Nacional sobre Drogas, com ênfase para aquelas relacionadas aos capítulos da PNAD: prevenção, tratamento e reinserção social, redução de danos, redução da oferta, estudos e pesquisas

Fonte: Decreto 4.345/2002 e Resolução 3/GSIPR/CONAD (peça 158, p. 1-4)

142. Percebe-se, portanto, que a Resolução 3/GSIPR/CONAD, de 27/10/2005, possui maior força semântica, pois, mais que reconhecer, se propõe a garantir aspectos fundamentais da política. Além

disso, trata da garantia de recursos orçamentários para a sua implementação, bem como do papel dos conselhos sobre drogas em todos os níveis do governo.

143. A existência de dois normativos com instruções não coincidentes deve-se, sobretudo, ao não exercício, até pelo menos 2017, de competências a cargo da Senad e do Conad, dois atores importantes do Sisnad, sistema instituído pela Lei 11.343/2006, regulamentada pelo Decreto 5.912/2006.

144. Conforme estatui o art. 4º, inciso I, do decreto regulamentador, competia ao Conad, na qualidade de órgão superior do Sisnad, acompanhar e atualizar a PNAD, consolidada pela Senad.

145. Portanto, quando da publicação da Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, era dever desses atores adotar as medidas cabíveis com o objetivo de provocar o Chefe do Executivo a incorporar ao texto do Decreto 4.345/2002 a matéria revisada e aprovada por resolução do Conad.

146. Vale registrar que, em março de 2018, o Conad editou a Resolução Conad 1/2018 (peça 158, p. 39-40), que definiu diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da PNAD. O art. 2º, inciso IV, desse normativo previa que a Senad promoveria estudos necessários à alteração do Decreto 4.345/2002, em articulação com os Ministérios da Saúde, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

147. De fato, após concluída esta auditoria, o Governo Federal publicou o Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad) e revogou expressamente o Decreto 4.345/2002.

148. Todavia, a Resolução 3/CGSPIR/CONAD/2005, que, à época da auditoria, caracterizou a duplicidade, não foi ainda expressamente revogada.

149. Segundo apontou o MJSP, peça 283, p. 2, referida resolução, apesar de não revogada expressamente, de acordo com a teoria da hierarquia das normas, somente prevalecerá naquilo que não colidir ou contrariar o estabelecido no Decreto 9.761/2019.

150. Em consulta ao sítio eletrônico do Conad (<https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad>), constatou-se a ausência da Resolução 3/CGSPIR/CONAD na lista de normativos do conselho publicados.

151. Ao ser questionada sobre a vigência dessa norma, a Senad informou que o entendimento seria que essa resolução foi revogada tacitamente pelo Decreto 9.761/2019. Além disso, assegurou que, nas próximas reuniões do Conad de 2020, submeter-se-á ao Pleno a análise da revogação expressa desse normativo (peça 289).

152. Haja vista as confusões do passado, e considerando tratar-se de dois instrumentos normativos distintos (resolução e decreto), a revogação expressa da Resolução 3/CGSPIR/CONAD é fundamental para que haja clareza no marco legislativo dessa política pública e coaduna-se com o Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad, de cuja elaboração o Brasil participou (peça 149, p. 5-6), que prevê, no eixo Fortalecimento Institucional, que a política pública sobre drogas deve ser integral e com perspectiva transversal de direitos humanos e articulação com outras estratégias sociais do Estado:

Objetivo 2 – Formular, implementar, avaliar e atualizar políticas e/ou estratégias nacionais sobre drogas, que sejam integrais e equilibradas, baseadas em evidências, que incorporem uma perspectiva transversal de direitos humanos, coerente com as obrigações das partes conforme o direito internacional, com enfoque de gênero e enfatizando o desenvolvimento com inclusão social.

Objetivo 3 – Articular as políticas e/ou estratégias nacionais sobre drogas com outras políticas e/ou estratégias sociais do Estado, que permitam atender as causas e consequências fundamentais do problema das drogas.

#### 3.2.4. Causas

- O então Ministério da Justiça não propôs a atualização da política nacional sobre drogas na esfera de sua competência, conforme previsto no Decreto 5.912/2006, art. 14, inciso III, alínea “b”; e

- Conad não exerceu a competência de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas prevista no Decreto 5.912/2006, art. 4º, inciso I.

#### 3.2.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- Dubiedade e ausência de clareza das diretrizes emanadas da política nacional sobre drogas.

#### 3.2.6. Conclusão

153. A política nacional sobre drogas, no período de 2010 a 2018, possuía duplo marco legal, os quais não eram integralmente coincidentes.

154. Considerando as explicações dos gestores, e diante do que preceitua as boas práticas da componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



deste Tribunal, cabe propor dar ciência aos gestores da existência de duas políticas em vigor no período de 2010 a 2018.

155. Essa medida permitirá evitar que os atuais gestores reincidam em prática semelhante, haja vista os impactos negativos da ausência de harmonização e consolidação do marco legal da política pública sobre drogas.

### 3.2.7 Proposta de encaminhamento

156. Dar ciência à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania sobre a coexistência, no período compreendido entre 2010 e 2018, de duas políticas nacionais sobre drogas, instituídas pelo Decreto 4.345/2002 e pela Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, o que afrontou a componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

### 3.2.8 Benefícios Esperados

- Sensibilização para que seja harmonizada, consolidada e priorizada a política pública sobre drogas.

## **3.3 Achado 3**

157. O eixo prevenção, apontado como prioritário no âmbito da Política Nacional Antidrogas, conforme pressuposto básico 2.6 da PNAD (Decreto 4.345/2002, revogado em 2019), possuía frágil estruturação e apresentava poucas ações relacionadas.

### 3.3.1 Critérios

- Decreto 4.345/2002, pressuposto básico 2.6 e diretriz 4.2.8;
- Decreto 5.912/2006, art. 14, inciso II, alíneas “a” e “b”;
- Decreto 9.360/2018, anexo I, art. 17, inciso II;
- Decreto 9.761/2019, Anexo, pressuposto 3.4;
- Lei 4.024/1961, art. 9º, § 1º, alínea “c”, e § 2º, alínea “c”, com redação dada pela Lei 9.131/1995;
- Objetivo 2 do Eixo Redução da Demanda do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 20).

### 3.3.2 Evidências

- Atas de entrevistas com: Ministério da Educação (peça 152, p. 6-7), conselheiros do Conselho Nacional de Educação (peça 152, p. 9-11), responsáveis pelo Programa Saúde na Escola (peça 159, p. 517-520), Ministério do Esporte (peça 149, p. 37) e Ministério da Cultura (peça 149, p. 31);
- Artigo “Levantamento sobre o uso de drogas por estudantes do ensino médio” (peça 159, p. 486-498);
- Artigo: “Prevenção do uso de drogas no âmbito escolar: uma revisão sistemática” (peça 159, p. 499-515);
- Apresentação sobre Programa Saúde na Escola (peça 159, p. 1-22);
- Parâmetros curriculares nacionais - temas transversais - 1998 (peça 159, p. 444-485);
- Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Básica (peça 159, p. 48-443);
- Ofício 23/CEB/CNE/MEC/2018 e anexos (peça 131 e 159, p. 23-34);
- Ata do painel de referência com gestores (peça 151, p. 13-18);
- Lista de ações de comunicação veiculadas pela Senad - 2011-2016 (peça 159, p. 521-530).

### 3.3.3 Análise das Evidências

158. O Decreto 4.345/2002, que instituiu a Política Nacional Antidrogas (PNAD), vigente no período da auditoria, estabelecia como pressuposto básico (item 2.6): “Priorizar a prevenção do uso indevido de drogas, por ser a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade”.

159. A priorização dessa vertente justificava-se pelo próprio teor do pressuposto retromencionado, por ser de fato a forma de intervenção com maior poder de produzir os resultados desejados, além de ser a mais econômica para o Estado.

160. As ações relacionadas aos outros eixos da política (cuidado, reinserção social e enfrentamento) buscam resolver problemas preexistentes e em geral já consolidados, causadores de danos e consequências sociais em grande parte irreversíveis, que implicam maiores dispêndios financeiros e tempo de tratamento.

161. Os eixos cuidado e reinserção social objetivam, essencialmente, tratar e recuperar o usuário de drogas cujas atitudes já estão impactando sua saúde pessoal, seu desempenho profissional e seu convívio familiar.

162. Já o eixo enfrentamento traduz-se em um verdadeiro combate entre forças do Estado e facções criminosas, as quais adquirem poder em virtude do capital financeiro gerado pelo tráfico e praticam crimes das mais diversas naturezas, devastando a vida de vítimas e pondo em risco o equilíbrio e a paz social.
163. Por outro lado, o eixo prevenção permite, mediante a sensibilização, a educação e a ação, deter a propagação e o uso indevido de drogas ilícitas e a criminalidade a ele associada.
164. Nessa forma de atuação, busca-se resguardar principalmente os grupos sociais vulneráveis, o que, por conseguinte, acaba também afetando o potencial econômico das facções criminosas em face da redução da demanda, enfraquecendo, assim, seu poder.
165. Entre as principais ações de prevenção, sobressaem-se as campanhas publicitárias de comunicação que desestimulam os cidadãos a consumir produtos ilícitos, bem como, em especial, os projetos que tenham o jovem como público-alvo, por ser na passagem da infância para a adolescência que comumente ocorre o primeiro contato do indivíduo com as drogas, seja como mera experimentação, com consumo ocasional, ou até mesmo com uso abusivo e tráfico.
166. É nesse cenário que a escola aparece em posição de destaque. Apesar das dificuldades impostas pela temática, que serão reconhecidas e mencionadas adiante, o professor e a escola têm papel fundamental no processo de orientação dos jovens sobre os caminhos corretos a serem seguidos, entre eles, o de não fazer uso de drogas ilícitas.
167. Pesquisas apontam que é cada vez mais precoce a experimentação de produtos ilícitos pelos jovens (peça 159, p. 487), estando as drogas cada vez mais presentes nas escolas, razão pela qual os estabelecimentos de ensino e respectivos currículos escolares deveriam se adaptar em prol da prevenção ao uso de drogas.
168. Ademais, não só a experimentação tem sido cada vez mais precoce, como também o consumo de drogas tem aumentado nos últimos anos entre os jovens.
169. Dados extraídos de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) nas escolas mostram que o percentual de jovens que declararam ter feito uso de drogas ilícitas subiu de 8,7% para 9,0% entre 2009 e 2015 (peça 157, p. 297).
170. A inclusão de disciplinas sobre prevenção ao uso de drogas nos currículos escolares, bem como a capacitação de professores para tratarem do tema, era objeto da diretriz 4.2.8 da PNAD (Decreto 4.345/2002), transcrita abaixo:
- 4.2.8. Incluir no currículo de todos os cursos de Ensino Superior e Magistério disciplina sobre prevenção do uso indevido de drogas, visando à capacitação do corpo docente; promover a adequação do currículo escolar dos cursos do Ensino Fundamental e Médio, visando à formação da criança e do adolescente.
171. No entanto, por ocasião da auditoria (2018), já havia passado aproximadamente dezesseis anos desde a edição do Decreto 4.345/2002 e, conforme será demonstrado, providências não haviam sido adotadas com vistas ao cumprimento da aludida diretriz.
172. Frise-se, ainda, que a iniciativa não foi inovação do Decreto 4.345/2002. A longínqua Lei 6.368/1976, revogada pela Lei 11.343/2006, já estabelecia em seu art. 5º:
- Art. 5º Nos programas dos cursos de formação de professores serão incluídos ensinamentos referentes a substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, a fim de que possam ser transmitidos com observância dos seus princípios científicos.
173. Questionados sobre o assunto, representantes do Ministério da Educação, conforme ata de entrevista à peça 152, p. 6-8, afirmaram que inexistiam propostas para inclusão do tema nos planos das disciplinas curriculares básicas. De igual sorte, declararam que a matéria não era tratada em nenhuma das disciplinas dos cursos de licenciatura e graduação.
174. Por outro lado, ressaltaram que a temática relacionada às drogas nos estabelecimentos de ensino é abordada no Programa Saúde na Escola (PSE) e nos chamados temas transversais.
175. O PSE é um programa intersetorial, instituído por meio do Decreto 6.286/2007 no âmbito dos Ministérios da Saúde e da Educação, com a “finalidade de contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde”.
176. Servidores do Ministério da Saúde que atuam no PSE afirmaram que o objetivo principal do programa é utilizar o ambiente escolar para potencializar ações da área de saúde (peça 159, p. 517-520).
177. Explicaram que, mediante termos de adesão pactuados com os municípios, equipes de saúde visitam os estabelecimentos de ensino para executar ações com focos nas seguintes áreas:

- a) situação vacinal;
- b) alimentação e obesidade;
- c) mosquito *aedes aegypti*;
- d) saúde bucal;
- e) saúde ocular;
- f) saúde auditiva;
- g) violência e acidentes;
- h) doenças em eliminação;
- i) prevenção ao uso de drogas;
- j) esporte e lazer;
- k) paz, cidadania e direitos humanos; e
- l) educação sexual e doenças sexualmente transmitidas (DST).

178. Todavia, informaram que, entre as ações citadas, a única que devia ser obrigatoriamente realizada em todas as escolas era a do mosquito *aedes aegypti*, sendo todas as demais opcionais, embora devesse haver o comprometimento dos municípios de que, em conjunto, todas as ações fossem executadas em pelo menos uma de suas escolas (peça 159, p. 518).

179. Os servidores do Ministério da Educação informaram também que as bases curriculares da educação básica estavam sendo reformuladas e que havia previsão de abordagem do assunto drogas como tema transversal (peça 152, p. 7).

180. Cabe esclarecer que esses conteúdos transversais são temáticas eletivas, abaixo listadas, incluídas na nova base nacional comum curricular do ensino fundamental e da educação infantil para serem operacionalizadas entre 2019 e 2020 (peça 159, p. 62-63).

181. A abordagem deve ser feita dentro da esfera de autonomia das escolas, mediante livre escolha para tratar das matérias de forma opcional, transversal e integradora com outras disciplinas, por meio de seminários, eventos, semanas educativas ou outros projetos pedagógicos (peça 159, p. 62-63):

- a) direitos das crianças e adolescentes;
- b) educação para o trânsito;
- c) preservação do meio ambiente;
- d) educação alimentar e nutricional;
- e) processo de envelhecimento, respeito e valorização do idoso;
- f) educação em direitos humanos;
- g) saúde;
- h) sexualidade;
- i) vida familiar e social;
- j) educação para o consumo;
- k) educação financeira e fiscal;
- l) trabalho;
- m) ciência e tecnologia; e
- n) diversidade cultural.

182. Não obstante, apesar de os representantes do Ministério da Educação terem registrado em ata que os temas transversais seriam introduzidos na nova base nacional comum curricular em fase de operacionalização à época da auditoria, a introdução dos temas já é orientada desde 1998 no documento denominado “Parâmetros Curriculares Nacionais” (peça 159, p. 444-484).

183. Nesse diapasão, percebe-se que, tanto no âmbito do PSE, quanto dos temas transversais, a temática drogas é tratada pelas escolas subsidiariamente, sendo abordada em eventos paralelos realizados nos estabelecimentos de ensino, ou seja, sem que haja necessariamente envolvimento e integração com o profissional que está presente diariamente no cotidiano dos jovens, o professor.

184. Ademais, pelo menos no período avaliado na auditoria, não havia incentivo ou apoio do Estado para que esses profissionais tratassem dessa relevante matéria, uma vez que o assunto nem mesmo era lecionado em cursos de licenciatura do País, apesar de essa abordagem, àquela época, constar como diretriz do hoje revogado Decreto 4.345/2002 e também ter sido objeto de antiga determinação imposta pelo art. 5º da Lei 6.368/1976, igualmente revogada, cuja efetividade nunca se materializou, apesar de essa última norma ter vigorado por cerca de trinta anos.

185. Vale registrar que, no âmbito do programa “Crack, é Possível Vencer”, houve oferta de cursos de capacitação em prevenção ao uso de drogas para diversos públicos envolvidos com a matéria, entre

eles, professores. Tais cursos tiveram duração de 180 horas, desenvolveram-se na modalidade de distância e buscaram dar cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso IV, do Decreto 7.179/2010 (peça 157, p. 295).

186. A meta inicialmente estabelecida naquele programa era capacitar 210.000 educadores em quatro anos, tendo sido ofertadas, no entanto, 176.020 vagas (83,8% da meta) - peça 157, p. 295.

187. Em que pese a validade dessa iniciativa, o universo de professores potencialmente capacitados ainda é pequeno, pois, consoante afirmado pelo próprio MEC, há cerca de 2,5 milhões de docentes no Brasil (peça 152, p. 6).

188. Na hipótese de todas as vagas ofertadas terem sido preenchidas por profissionais que concluíram o curso com êxito (176.020 vagas), o que não restou demonstrado, o percentual de professores potencialmente capacitados em quatro anos teria sido de apenas 7% do total.

189. Nesse ritmo, seriam necessários aproximadamente 57 anos para que todos os educadores do País adquirissem conhecimentos metodológicos acerca de como orientar corretamente os alunos sobre o uso indevido de drogas.

190. Desse modo, resta patente que, de forma geral, falta capacitação dos professores para enfrentarem o assunto, pois a menos que tenham feito cursos específicos, esses profissionais, a princípio, não detêm conhecimentos técnicos necessários para repassar a matéria atinente à prevenção ao uso de drogas mediante corretas metodologia e abordagens.

191. Por outro lado, é possível que haja resistência de professores para abordar a temática relacionada às drogas nas escolas, uma vez que não é difícil imaginar situações de perigo em que docentes podem ser expostos ao tratarem esse assunto em sala de aula.

192. Sabe-se que em diversas comunidades brasileiras o tráfico possui poder significativo, tendo muitas vezes cooptado jovens alunos ou familiares para trabalharem com esse ilícito.

193. Não são poucos os relatos de professores que se dizem ameaçados por alunos ou por pais e que presenciaram venda de drogas dentro das próprias escolas. Meramente exigir que esses profissionais busquem, por si só, resolver esses problemas nos estabelecimentos de ensino pode expô-los a situações de conflito com possíveis desdobramentos trágicos.

194. Portanto, o cogitado receio de professores de tratar do assunto é justificável. Ações preventivas na temática sobre drogas a serem propostas para a realidade brasileira precisam ser cautelosas, tendo em vista os riscos mencionados, as diversidades sociais e culturais existentes e os imensos desafios às políticas públicas relacionadas à matéria.

195. De todo modo, ante a importância que se reveste a matéria, considera-se que deve haver maior envolvimento do Poder Público para que professores recebam apoio para trabalhar com essa sensível questão, o que deve ser feito mediante fundamentado conhecimento da realidade local de cada município para que se avalie, em cada caso, a necessidade de apoio de profissionais de outras áreas, como saúde e segurança, bem como de gestores envolvidos com a administração das escolas (direção, coordenação pedagógica etc.).

196. Cabe ressaltar que, durante a fase de execução da auditoria, foi realizada reunião no Conselho Nacional de Educação (CNE), para tratar do não cumprimento da diretriz 4.2.8 da PNAD (Decreto 4.345/2002). As opiniões obtidas com os conselheiros e todas as evidências coletadas revelaram a importância da prevenção ao uso de drogas nas escolas e da capacitação dos professores para tratar no tema.

197. Nessa linha, a primeira versão do relatório, de outubro de 2018, continha proposta de determinação ao MEC e ao CNE para que apresentassem conjuntamente plano de ação com vistas a dar cumprimento a essa diretriz.

198. Entretanto, quando das diligências realizadas para fins de atualização deste relatório, o CNE informou que o Decreto 4.345/2002 foi revogado pelo Decreto 9.761/2019, o qual aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad). O novo normativo apresenta a seguinte diretriz relacionada ao tema sob análise (peça 278, p. 2):

Decreto 9.761/2019:

#### 4. PREVENÇÃO

##### 4.2. Diretrizes

4.2.17. Propor a inclusão, na educação básica, média e superior, de conteúdos relativos à prevenção do uso de drogas lícitas e ilícitas, com ênfase na promoção da vida, da saúde, na promoção de habilidades sociais e para a vida, formação e fortalecimento de vínculos, promoção dos fatores de proteção às drogas, conscientização e proteção contra os fatores de risco.

199.

Ai

nda, o Conselho informou que, por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), exarou a Resolução CNE/CEB 3, de 21/11/2018, que atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, incluindo o seguinte dispositivo (peça 278, p. 5-20):

Art. 27. A proposta pedagógica das unidades escolares que ofertam o ensino médio deve considerar:

(...)

XIX - atividades intersetoriais, entre outras, de promoção da saúde física e mental, saúde sexual e saúde reprodutiva, e prevenção do uso de drogas;

200. Diante das alterações legislativas, entende-se que o teor da diretriz 4.2.17 do Decreto 9.761/2019 suavizou a exigência contida na revogada diretriz 4.2.8 do Decreto 4.345/2002, porquanto aquela não exigiu expressamente a inclusão da temática drogas nos currículos escolares, tampouco nos cursos de ensino superior e magistério, mas apenas a abordagem educacional de conteúdos atinentes ao assunto, o que vem sendo feito, embora com abrangência ainda reduzida, por meio dos chamados temas transversais.

201. Destaque-se que a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, com a inclusão de atividades intersetoriais de prevenção do uso de drogas na proposta pedagógica das escolas, se coaduna com a importância de tratar o tema na adolescência, dada a experimentação precoce de produtos ilícitos pelos jovens.

202. Com relação às outras fragilidades encontradas no eixo prevenção, ressalta-se que, em reuniões realizadas por ocasião da auditoria com representantes dos então Ministérios da Cultura e do Esporte, afirmou-se que, apesar de essas pastas integrarem o Comitê Gestor do Picod, não havia registro de qualquer ação voltada especificamente para prevenção ao uso de drogas em virtude do referido plano, nem de atuação conjunta com outros órgãos (peças 149, p. 31 e 37).

203. Quanto às ações preventivas baseadas em campanhas publicitárias que desestimulassem os cidadãos a consumir drogas, as quais deveriam ser coordenadas pela Senad em função do que estatuiu o art. 17, inciso II, do anexo 1 do Decreto 9.360/2018, o referido órgão encaminhou lista contendo as ações de comunicação veiculadas desde 2011 (peça 159, p. 521-530).

204. A partir da lista apresentada, percebeu-se que ainda eram poucas as ações de comunicação que buscavam a prevenção ao uso de drogas.

205. Frise-se, ainda, que entre as ações de comunicação arroladas, havia menção de que diversas delas foram canceladas ou substituídas. Ademais, observou-se que boa parte das campanhas era pontual, ou seja, relacionava-se a eventos, como Carnaval e Copa do Mundo, ou fora feita em decorrência do programa “Crack, é Possível Vencer”, quando havia mais recursos para a temática (peça 159, p. 526-530).

206. Verifica-se, ainda, que, em 2018, a última campanha listada pela Senad datava de 2016 (peça 159, p. 530), levando-se ao entendimento de que, desde então, não teriam sido realizadas ações com esse objetivo.

207. Desse modo, constatou-se que inexistiam projetos permanentes para orientar os cidadãos a não fazer uso de drogas ilícitas, o que, juntamente com os demais apontamentos feitos neste achado, contribuiu para que se concluísse acerca da ausência de prioridade com que o eixo prevenção vinha sendo tratado na política pública sobre drogas.

208. Tais circunstâncias não só desrespeitavam o pressuposto básico 2.6 do Decreto 4.345/2002, que estatuiu que a prevenção deveria ser priorizada no período avaliado na auditoria, mas também violavam compromisso internacional firmado pelo Brasil no âmbito do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad, que prevê no Objetivo 2 do Eixo Redução da Demanda:

Estabelecer e/ou fortalecer um sistema integrado de programas de prevenção universal, prevenção seletiva e prevenção indicada do uso indevido de drogas, priorizando populações vulneráveis e em situação de risco, com base em evidências e incorporando um enfoque de direitos humanos, gênero, idade e multiculturalidade (peça 141, p. 20).

#### 3.3.4. Causas

- Não exercício, por parte da Senad, do protagonismo que lhe foi conferido para direcionar a implementação e fomento de ações do eixo prevenção;
- Falta de priorização do eixo prevenção no âmbito da política pública sobre drogas; e
- Omissão do MEC e do CNE no cumprimento da diretriz 4.2.8 do Decreto 4.345/2002.

#### 3.3.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada



- Manutenção da constante demanda por drogas e crescimento de dispêndios nos demais eixos, cujos resultados são menos expressivos.

### 3.3.6 Conclusão

209. Observou-se que, pelo menos até 2018, não houve a priorização do eixo prevenção, conforme preconizado pelo Decreto 4.345/2002. Um dos reflexos foi a não concretização da diretriz 4.2.8 desse normativo, que previa a inclusão no currículo de todos os cursos de Ensino Superior e Magistério de disciplina sobre prevenção do uso indevido de drogas, visando à capacitação do corpo docente; bem como a promoção da adequação do currículo escolar dos cursos do Ensino Fundamental e Médio.

210. As fragilidades identificadas no eixo prevenção não se restringiram à ausência dessa temática nos currículos escolares e nos cursos de licenciatura. Conforme registrado, os então Ministérios do Esporte e da Cultura, que também tinham os jovens como público-alvo de muitas de suas políticas, não realizavam ações dirigidas especificamente para a redução da demanda por drogas.

211. Houve também poucas campanhas de comunicação voltadas à prevenção ao uso de drogas, o que foi mais um indicativo da fragilidade desse eixo na política pública.

212. Uma vez que o Decreto 4.345/2002 foi revogado, cabe dar ciência dos fatos ora descritos aos órgãos com atribuições ligadas às ações de prevenção.

213. Espera-se, com essa medida, que haja cumprimento das diretrizes e das orientações relativas à prevenção, agora previstas no item 4 do Anexo do Decreto 9761/2019, tanto na elaboração quanto na execução do novo plano nacional sobre drogas.

### 3.3.7 Proposta de encaminhamento

214. Dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e da Senad, ao Ministério da Cidadania, por intermédio da Senapred, à Secretária Executiva do Ministério da Educação e ao Conad sobre a não priorização do eixo prevenção do uso indevido de drogas, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o pressuposto básico 2.6 da Política Nacional Antidrogas, vigente à época.

### 3.3.8 Benefícios Esperados

- Dar cumprimento às diretrizes e às orientações relativas à prevenção previstas no item 4 do Anexo do Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad).

## **3.4 Achado 4**

215. O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas não exerciam adequadamente os seus papéis institucionais no período analisado pela auditoria (2010 a 2018).

### 3.4.1 Critérios

- Lei 11.343/2006;
- Decreto 5.912/2006;
- Decreto 7.179/2010, art. 1º, §2º;
- Decreto 7.426/2011;
- Decreto 9.360/2018;
- Objetivos 1 e 3 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 11-13);
- Regimento Interno do Conad, aprovado pela Portaria MJ 473, de 27/2/2014 (peça 154, p. 17-18);
- Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU; e
- Componente Coordenação e Coerência do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

### 3.4.2 Evidências

- Portaria Interministerial MJSP/MS/MDS/MTb 2, de 21/12/2017 (peça 158, p. 38);
- Portaria MJ 322, de 23/3/2018 (peça 154, p. 6);
- Portaria MJ 360, de 10/4/2018 (peça 154, p. 7);
- Portaria MJ 574, de 11/5/2018 (peça 154, p. 8);
- Plano de trabalho do Conad 2018 (peça 154, p. 13-16);
- Conselheiros do Conad (peça 154, p. 19-21);
- Atas das reuniões do Conad, realizadas de 2010 a 2018 (peças 154, p. 23-64, 155 e 156);
- Atas de entrevistas com: Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC) (peça 149, p. 51-55), Ministério da Saúde (peça 149, p. 26-30), Ministério do Desenvolvimento Social

(peça 149, p. 59-63), Ministério da Educação (peça 152, p. 6-8), Departamento de Polícia Federal (peça 149, p. 14-18), Senad (peça 149, p. 1-3) e Senasp/MESP (peças 149, p. 19-21, e 152, p. 12-15); - Ofício 264/2018/GAB-SENAD/SENAD-MJ (peça 146).

### 3.4.3 Análise das Evidências

216. O Conad é um órgão normativo e de deliberação coletiva do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (art. 2º, inciso I, do Decreto 5.912/2006).

217. No período abrangido por esta auditoria, havia representações de diversas instituições no colegiado, quer governamentais, quer não-governamentais, com um total de 28 membros com direito a voto, sendo eles (art. 5º do Decreto 5.912/2006):

I - o Ministro de Estado da Justiça, que o presidirá;

II - o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas;

III - um representante da área técnica da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, indicado pelo Secretário;

IV - representantes dos seguintes órgãos, indicados pelos seus respectivos titulares:

a) um da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

b) um do Ministério da Educação;

c) um do Ministério da Defesa;

d) um do Ministério das Relações Exteriores;

e) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

f) dois do Ministério da Saúde, sendo um da Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

g) dois do Ministério da Justiça, sendo um do Departamento de Polícia Federal e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública;

h) dois do Ministério da Fazenda, sendo um da Secretaria da Receita Federal e um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras;

V - um representante dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes ou Antidrogas, indicado pelo Presidente do CONAD;

VI - representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil:

a) um jurista, de comprovada experiência em assuntos de drogas, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Federal;

b) um médico, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Medicina - CFM;

c) um psicólogo, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia - CFP;

d) um assistente social, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social - CFESS;

e) um enfermeiro, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem - COFEN;

f) um educador, com comprovada experiência na prevenção do uso de drogas na escola, indicado pelo Conselho Federal de Educação - CFE;

g) um cientista, com comprovada produção científica na área de drogas, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;

h) um estudante indicado pela União Nacional dos Estudantes - UNE;

VII - profissionais ou especialistas, de manifesta sensibilidade na questão das drogas, indicados pelo Presidente do CONAD:

a) um de imprensa, de projeção nacional;

b) um antropólogo;

c) um do meio artístico, de projeção nacional; e

d) dois de organizações do Terceiro Setor, de abrangência nacional, de comprovada atuação na área de redução da demanda de drogas.

218. Sendo um órgão colegiado, as decisões eram tomadas em grupo, em reuniões que contavam com o aproveitamento de experiências diferenciadas. Eram canais de debate, de acompanhamento da política pública e de proposição de ações.

219. Logo, partindo-se dessas premissas, as reuniões do conselho representavam um dos principais instrumentos de ação dessa instância de governança, sendo, pois, imprescindíveis para o exercício das competências do Conad ditadas pelo Decreto 5.912/2006, que regulamenta a Lei 11.343/2006:

Art. 4º Compete ao CONAD, na qualidade de órgão superior do SISNAD:

I - acompanhar e atualizar a política nacional sobre drogas, consolidada pela SENAD;

II - exercer orientação normativa sobre as atividades previstas no art. 1º;

- III - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD e o desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas;
- IV - propor alterações em seu Regimento Interno; e
- V - promover a integração ao SISNAD dos órgãos e entidades congêneres dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

220. Segundo estabelece o art. 14 do Regimento Interno do Conad, aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014 (peça 154, p. 17), o Conad, mediante convocação de seu presidente, realizará quatro reuniões presenciais anuais, bem como reuniões presenciais extraordinárias sempre que houver assunto urgente, de caráter relevante.

221. De acordo com o art. 26, as reuniões do Conad deveriam ser lavradas em atas, que informarão o local e a data de sua realização, nome dos membros presentes e demais participantes e convidados, resumo dos assuntos apresentados e debates ocorridos, bem como as deliberações tomadas.

222. Pelo disposto no art. 27, as atas serão encaminhadas por meio eletrônico a todos os conselheiros no ato de convocação da reunião subsequente. A aprovação será deliberada no início da reunião subsequente. Aprovadas, serão arquivadas na Secretaria Executiva do Conad, ou seja, na Senad.

223. Não obstante tais orientações, observou-se que as reuniões do Conad não ocorriam na frequência determinada em seu regimento interno e, além disso, havia falhas nos respectivos registros históricos.

224. Com efeito, considerando-se a periodicidade de quatro reuniões presenciais ordinárias anuais, deveriam ter sido realizadas 32 reuniões ordinárias entre 2010 e 2017. Porém, houve vinte reuniões ordinárias e duas extraordinárias (peça 133, p. 2), número aquém do previsto.

225. Segundo consignado na ata da reunião ordinária de 28/8/2012 (peça 156, p. 1-2), haveria dificuldades operacionais para realização de reuniões, entre elas o orçamento para despesas com passagens e diárias.

226. Quanto aos registros em atas das reuniões realizadas, a Senad informou que, entre 2010 e 2016, a maioria delas não foi aprovada, tampouco assinada, constando apenas minutas ou registros das reuniões e seus respectivos áudios (peça 133, p. 2-3). A justificativa para não aprovação das atas seria a ausência de contrato com empresa de gravação (peça 156, p. 46).

227. Com o propósito de resolver o problema, a Senad informou que a reunião ordinária de 1º/2/2018 aprovou procedimento administrativo para fins de regularização de atas anteriores. Explicou também que as reuniões que possuem gravação teriam seus áudios disponibilizados no portal do então Ministério da Justiça, com o respectivo resumo, a partir da revisão feita pelos servidores da Senad e pelo Secretário-Executivo do Conselho (peça 133, p. 3).

228. Entretanto, pesquisa realizada no portal da Senad em agosto/2018 não logrou êxito em encontrar os referidos áudios. O portal também não trazia dados e informações essenciais ao entendimento da atuação do Conad na política pública sobre drogas.

229. A título de comparação, enquanto o sítio do Conad (<http://justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conselhos>) apresentava apenas a composição de seu conselho em agosto de 2018 (peça 154, p. 19-21), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publica em seu sítio ([www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)) as pautas, as atas e as apresentações realizadas, organizadas por exercício e data. Também é dada divulgação ao funcionamento do conselho, à legislação da assistência social, aos planos decenais, às conferências realizadas, à agenda, às eleições, à capacitação e às boas práticas.

230. Em consulta realizada no portal da Senad em setembro de 2019, percebeu-se que, ainda hoje, não houve mudança significativa na divulgação das ações do Conad. Não foram encontrados áudios das reuniões e havia apenas sete atas de reunião disponíveis para consulta. As informações sobre o conselho concentram-se apenas na composição e nas competências previstas no Decreto 9.926/2019, além de *link* para acesso a cinco resoluções do Conad.

231. O Conad também não seguia o contido no art. 10 de seu Regimento Interno (peça 154, p. 17-18), que prevê a constituição de quatro comissões permanentes, efetivamente nunca criadas (peça 146, p. 2).

232. As referidas comissões, se instituídas, seriam encarregadas da execução de diversas atividades próprias do Conad, em especial aquelas negritadas nos trechos abaixo:

Art. 10. Constituir-se-ão Comissões Permanentes do CONAD:

- I - a Comissão de Legislação e Normas, com competência para apreciar, a requerimento do Plenário, projetos de lei, decreto e atos infralegais de interesse do Conselho, bem como subsidiar o Plenário no exercício das atribuições previstas **no inciso II do art. 1º** [exercer orientação normativa sobre as

atividades previstas no art. 1º do Decreto 5.912/2006, concernentes à prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e à repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas];

II - a Comissão de Acompanhamento de Políticas Públicas sobre Drogas, com competência para acompanhar e avaliar a implantação da PNAD, a fim de subsidiar o Plenário no exercício das atribuições previstas no **inciso III do art. 1º** [acompanhar e avaliar a gestão do Funad e o desempenho dos planos e programas da PNAD];

III - a Comissão de Articulação Interinstitucional, com competência para consolidar a relação do CONAD com os Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas, movimentos sociais e outros Conselhos de Políticas Públicas, a fim de auxiliar o Plenário na execução das atribuições previstas no **inciso V do art. 1º** [promover a integração ao Sisnad dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal]; e

IV - a Comissão de Orçamento e Finanças, com competência para acompanhar e fiscalizar a execução do FUNAD, a fim de subsidiar o Plenário na análise dos relatórios de gestão previstos no **inciso V do art. 11** [encaminhar e apresentar ao Plenário os relatórios de gestão do Funad e de programas executados no âmbito da PNAD] (destaques inseridos).

233. Desse modo, considerando que as reuniões do Conad não ocorreram com a frequência determinada, que os registros em atas não eram regulares e que as comissões que dariam dinamicidade e operabilidade ao pleno exercício de seus deveres institucionais não haviam sido criadas, procurou-se verificar, a partir dos apontamentos colhidos na auditoria e da análise de 24 atas de reuniões referentes ao período de 2010 a 2018 (peças 154, p. 23-64, 155 e 156), se, de qualquer forma, o Conad exercia as competências que lhe foram designadas pelo Decreto 5.912/2006.

234. Em relação ao acompanhamento e à atualização da política nacional sobre drogas, tomando-se por base os critérios de auditoria vigentes em 2018 (Decreto 5.912/2006, art. 4º, inciso I, revogado pelo Decreto 9.926/2019), verificou-se que, enquanto órgão normativo e de deliberação do Sisnad, ao Conad caberia manifestar-se (e não o fez) sobre a anomalia referente à coexistência de duas políticas nacionais sobre drogas em vigor (Decreto 4.345/2002 e Resolução 3/GSIPR/CONAD, de 23/5/2005) e sobre a não efetiva implementação do plano instituído pelo Decreto 7.179/2010, que não regula as ações nessa área, bem como alertar as autoridades competentes sobre os riscos envolvidos nessa situação e, em especial, sobre a ausência de plano nacional no setor. As aludidas omissões estão detalhadas nos achados 1 e 2.

235. No que tange à orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas (art. 4º, inciso II, do Decreto 5.912/2006, revogado pelo Decreto 9.926/2019), constatou-se que o Conselho tratou de temas afetos à normatização por meio da criação de grupos de trabalho (GT), como foi o caso da regulamentação das comunidades terapêuticas (GT constituído na reunião de 11/3/2014 - peça 156, p. 23-24), com resolução aprovada nas reuniões de 5 e 6/5/2015 (peça 156, p. 36-38).

236. Notou-se, todavia, que, por vezes não era dada continuidade aos grupos de trabalho constituídos. Por exemplo, foi criado grupo de trabalho para tratar sobre publicidade do álcool na reunião de 31/5/2016 (peça 156, p. 58-59), sem haver, contudo, registro de qualquer atividade ou resultados advindos dos pertinentes estudos nas atas das reuniões seguintes.

237. Ainda, podiam ser encerrados sem registro de uma deliberação, como foi o caso do grupo de trabalho referente ao Recurso Extraordinário 635.659, criado na reunião de 10/11/2015 e encerrado em 1º/2/2018, sob a alegação de que não estaria no rol de competências do conselho (peça 156, p. 47 e 67, e peça 154, p. 14).

238. Quanto ao acompanhamento e à avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas e do desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas (art. 4º, inciso III, do Decreto 5.912/2006, revogado pelo Decreto 9.926/2019), observou-se, em 2018, que não havia, verdadeiramente, o desempenho desse encargo por parte do Conad.

239. A fim de obter evidências dessa constatação, por meio do Ofício de Requisição 20-71/2018 (peça 140), endereçado à Senad, foram solicitados relatórios de gestão do Funad e de programas executados no âmbito da PNAD apresentados ao Plenário do Conad, conforme expressamente prescreve o art. 11, inciso V, do Regimento Interno do Conad (peça 154, p. 17):

Art. 11 A Senad será responsável pela Secretaria Executiva do Conad, que terá as seguintes competências: (...)

V - encaminhar e apresentar ao Plenário os relatórios de gestão do Funad e de programas executados no âmbito da PNAD;

240. Em resposta, o órgão informou que tais relatórios não existiriam, visto que as comissões previstas no Regimento Interno do Conad nunca foram instituídas (peça 146, p. 3).

241. Posteriormente, ao apresentar comentários ao relatório preliminar de auditoria em setembro de 2018, a Senad esclareceu que, independentemente da existência das referidas comissões, havia registros de todos os relatórios de gestão, bem como de apresentações sobre o Funad, sobre os programas e sobre temas pertinentes ao Conselho em reuniões realizadas entre 2010 e 2017 (peça 218, p. 6).

242. Para comprovar a informação, o órgão encaminhou apresentações sobre a gestão do Funad realizadas nas reuniões de 11/3/2014, 9/6/2015 e 25/10/2016 (peça 219, p. 489-504 e 718-729). Também foram encaminhadas apresentações sobre programas executados no âmbito da PNAD, como as relacionadas nas reuniões de 15/5/2012, 11/3/2016 e 25/10/2016 (peça 219, p. 132-207, 657-672 e 730-760), que trataram do programa “Crack, é Possível Vencer”, do programa 2085 do PPA 2016-2019, dos programas e políticas da Senad. Nota-se, entretanto, que as aludidas informações não tratavam de todos os anos avaliados nesta auditoria (2010 a 2018), não havendo, ademais, periodicidade dessas apresentações.

243. Além disso, nas poucas vezes em que a gestão do Funad constou da pauta de reuniões ordinárias do Conad (peça 156, p. 18, 29-30, 39-40 e 61-62), não havia registros em atas de quaisquer análises ou deliberações sobre o tema, denotando uma postura passiva do Conselho. Por exemplo, consta apenas que o orçamento do Funad (sua execução no ano corrente e a proposta orçamentária para o exercício seguinte) foi apresentado nas reuniões de 12/11/2014 e 9/6/2015 (peça 156, p. 29-30 e 39). Já a capitalização do Funad consta na pauta da reunião de 25/10/2016 (peça 156, p. 61-62), mas não há detalhes sobre o que foi discutido ou decidido.

244. Nesse ponto, atente-se que a Lei 7.560/1986, que criou o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas (antiga denominação do Funad), na redação vigente em 2018, determinava, em seu art. 1º, que seus recursos deveriam ter seu plano de aplicação e projetos submetidos à apreciação prévia do Conselho Federal de Entorpecentes (nome antigo do Conad).

245. Portanto, a Lei 7.560/1986 explicitamente determinava a atuação mais ativa do conselho no que tange aos recursos do fundo, promovendo-se deliberações, e não apenas, como ocorreu em geral, apresentações e discussões acerca de diversos temas ligados à temática de drogas.

246. Para demonstrar a diferença de atuação, cita-se abaixo trecho de entrevista realizada com o Ministério do Desenvolvimento Social acerca da atuação do CNAS na destinação de recursos orçamentários da assistência social:

Cada vez que o MDS recebia recursos, os colegiados de gestores e o Conselho (Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) definiam critérios de onde seriam implantados os CRAS [Centro de Referência da Assistência Social] e CREAS [Centro de Referência Especializado de Assistência Social]. Inicialmente, foram contemplados os municípios com população superior a 300 mil habitantes; em seguida foram atendidos os municípios com população acima de 100 mil habitantes; e, por fim, os municípios de região metropolitana com 50 mil habitantes (peça 149, p. 60).

247. No entanto, vale lembrar que o art. 1º da Lei 7.560/1986 foi alterado pela Medida Provisória 885/2019, convertida na Lei 13.886/2019, que eliminou as competências do Conad referentes ao Funad.

248. Quanto à competência de integração dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao Sisnad (art. 4º, inciso V, do Decreto 5.912/2006, revogado pelo Decreto 9.926/2019), a Senad informou em 2018 que essa integração estaria concentrada nas reuniões e nas representações existentes no Conad e que, em geral, seriam quatro reuniões por ano, nas quais os órgãos e as entidades representados debateriam os temas pertinentes e os repercutiriam posteriormente na sua esfera de atuação (peça 146, p. 2).

249. Contudo, com base nas atas disponibilizadas à equipe de auditoria àquela ocasião, verificou-se que esse tema foi tratado apenas na reunião ordinária de 11/3/2016 (peça 156, p. 51 e 54), na qual se discutiu o Fórum Interconselhos.

250. Ademais, em entrevista, a Senad relatou que o Conad identificou baixo grau de proximidade com órgãos estaduais, municipais e distrital (peça 149, p. 6).



251. Ainda, embora conste no plano de trabalho de 2018 do Conad que a promoção da integração ao Sisnad dos órgãos e entidades congêneres dos entes federados seria tratada no âmbito de grupo técnico, não havia nenhum detalhamento de como isso seria feito (peça 154, p. 15).

252. A atuação do Conad também foi tema do painel de referência realizado para fins de validação da matriz de achados, que contou com a participação de órgãos que atuam na política pública sobre drogas.

253. Representantes da Senad apontaram que o conselho não possuiria estrutura física para funcionar em conformidade com o disciplinado em seu regimento interno. As comissões previstas não teriam sido criadas em razão da falta de estrutura adequada mínima, sendo que haveria apenas uma servidora para execução de todas as providências administrativas do conselho (peça 151, p. 16-17).

254. Comparativamente com outros conselhos, constatou-se a existência de limitações de ordem estrutural no Conad. O Conselho Nacional de Educação, por exemplo, possui sede própria e sua Secretaria Executiva é composta por assessoria, coordenação e duas chefias de apoio, uma para cada uma das câmaras (Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior), conforme consta no sítio <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/cne-quem-e-quem> (acesso em 26/6/2018). Já a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Assistência Social possui uma assessoria, quatro coordenações e uma divisão, as quais são divididas em serviços (peça 154, p. 1).

255. Atente-se que o art. 2º do Decreto 9.926/2019 aumentou as competências do Conad, com destaque para a aprovação, reformulação e acompanhamento do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas:

Art. 2º Compete ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas:

I - aprovar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas;

II - reformular e acompanhar a execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas;

III - deliberar, por meio de resoluções, proposições, recomendações e moções, sobre iniciativas do Governo federal que visem a cumprir os objetivos da Política Nacional sobre Drogas;

IV - deliberar, por meio de resoluções, proposições, recomendações e moções, a respeito de propostas do Grupo Consultivo e da Comissão Bipartite;

V - solicitar análises e estudos ao Grupo Consultivo e à Comissão Bipartite;

VI - acompanhar o cumprimento pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas das diretrizes nacionais para a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

VII - acompanhar o cumprimento pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas das diretrizes nacionais para a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;

VIII - identificar e difundir boas práticas dos três níveis de governo sobre drogas;

IX - acompanhar e se manifestar sobre proposições legislativas referentes às drogas; e

X - aprovar o seu regimento interno.

256. Além do Conad, a Senad também não vinha exercendo seu papel institucional a contento.

257. O Decreto 5.912/2006, que regulamenta a lei que instituiu o Sisnad, estabelecia, em seu art. 14, inciso III, alíneas “a” e “e”, ser da competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública articular e coordenar as atividades de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, bem como as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Cabe registrar que essa alínea “e” foi tacitamente revogada pelo art. 58, incisos II e III, do Decreto 9.674/2019 c/c o art. 3º do Decreto 9.761/2019, dispositivos que conferem à Senapred as competências relacionadas às ações de redução da demanda.

258. O Decreto 9.360/2018, que, entre outras matérias, aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça válida no período de execução da auditoria, por sua vez, dispunha, no anexo I, art. 17, sobre as competências da Senad, as quais não abrangiam a vertente repressão:

Art. 17. À Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas compete:

I - assessorar e assistir o Ministro de Estado quanto às políticas sobre drogas;

II - articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e de dependentes de drogas e as atividades de capacitação e treinamento dos agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;

III - apoiar as ações de cuidado e de tratamento de usuários e dependentes de drogas, em consonância com as políticas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social;

IV - desenvolver e coordenar atividades relativas à definição, à elaboração, ao planejamento, ao acompanhamento, à avaliação e à atualização de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas;

- V - gerir o Fundo Nacional Antidrogas e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo aos órgãos e às entidades conveniados;
- VI - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com entes federativos, entidades, instituições e organismos nacionais e propor acordos internacionais, no âmbito de suas competências;
- VII - indicar bens apreendidos e não alienados em caráter cautelar, a serem colocados sob custódia de autoridade ou de órgão competente para desenvolver ações de redução da demanda e da oferta de drogas, para uso em tais ações ou em apoio a elas;
- VIII - gerir o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;
- IX - desempenhar as atividades de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD;
- X - analisar e propor atualização da legislação pertinente à sua área de atuação;
- XI - executar as ações relativas à Política Nacional sobre Drogas e a programas federais de políticas sobre drogas; e
- XII - organizar informações, acompanhar fóruns internacionais e promover atividades de cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira com outros países e organismos internacionais, mecanismos de integração regional e sub-regional que tratem de políticas sobre drogas.

259. Entretanto, segundo dispõe o Mapa Estratégico 2015-2019 do então Ministério da Justiça e Cidadania, estava entre os objetivos estratégicos do órgão promover a gestão transversal das políticas públicas para a redução do impacto social do álcool e outras drogas, sendo a Senad a principal unidade responsável para o êxito desse objetivo.

260. Não se pode negar que a missão de coordenar e articular a política pública sobre drogas é complexa. Pode-se mencionar, a título ilustrativo, o Piccod, que previa a representação de quinze órgãos governamentais em seu Comitê Gestor, sendo eles:

Decreto 7.179/2010

Art. 3º O Comitê Gestor do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas será composto pelo Ministro de Estado e pelo Secretário-Executivo, respectivamente titular e suplente, de cada um dos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.637, de 2011)

- I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Secretaria-Geral da Presidência da República;
- IV - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;
- V - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- VI - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
- VII - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- VIII - Ministério da Justiça;
- IX - Ministério da Saúde;
- X - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- XI - Ministério da Defesa;
- XII - Ministério da Educação;
- XIII - Ministério da Cultura;
- XIV - Ministério do Esporte; e
- XV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

261. Em que pese a não atuação dessa instância de gestão, conforme tratado no achado 1, o amplo espectro de atores governamentais acima relacionado já sugere dificuldades de coordená-los.

262. Logo, considerando que a transversalidade é uma característica intrínseca dessa política pública, coordená-la não se afigura como uma tarefa fácil, exigindo força e autoridade de quem estava incumbido dessa missão, no caso, a Senad.

263. Diversos agentes relataram que o programa “Crack, é Possível Vencer” trouxe avanços na política pública sobre drogas, fundamentalmente em face da alta disponibilidade de recursos orçamentários destinados à temática no período (aproximadamente R\$ 4 bilhões entre 2012 e 2014, conforme peça 114, p. 36).

264. Ademais, com o programa, a política pública sobre drogas passou a ser tratada como tema prioritário pelo Governo Federal, inserindo-se no escopo dos trabalhos desenvolvidos pela Subchefia de Acompanhamento e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC).

265. Ou seja, no único momento da história recente em que a política pública sobre drogas foi tratada como prioritária e recebeu significativa quantia de recursos orçamentários, a Senad, a quem compete institucionalmente coordenar e articular as ações da política, não foi protagonista.

266. A propósito, cabe trazer à baila o teor da ata de entrevista realizada com os representantes da SAM/CC, em que se registra que o acompanhamento e o monitoramento realizados por essa Subchefia transcendiam a mera verificação de implementação ou de cumprimento de metas, pois envolviam também articulação, tratativas, orientações e solução de eventuais impasses entre os atores envolvidos (peça 149, p. 51).

267. Apesar de os servidores da SAM/CC terem rejeitado a assertiva de que coordenavam o “Crack, é Possível Vencer” (peça 149, p. 51), representantes de outros órgãos foram uníssonos no sentido de que, à época, entendiam que era a Casa Civil a protagonista do programa, por estarem os integrantes desse órgão à frente das reuniões e da cobrança de resultados (atas de entrevista com o Ministério da Saúde - peça 149, p. 26-27; com o Ministério do Desenvolvimento Social - peça 149, p. 61; com o Ministério da Educação - peça 152, p. 6; com o Departamento de Polícia Federal - peça 149, p. 16; com a Senad - peça 149, p. 1-2; Senasp/MESP - peça 149, p. 19-20, e peça 152, p. 12).

268. Também restou evidenciado para a equipe de auditoria, no âmbito das reuniões realizadas com os órgãos mencionados no parágrafo anterior, que a articulação em âmbito federal ocorreu de forma mais efetiva quando a SAM/CC atuava no monitoramento do “Crack, é Possível Vencer”, implementado de 2012 a 2014:

A articulação entre os envolvidos no programa ocorreu de forma significativa no período em que esteve sob monitoramento da Casa Civil, mas a comunicação entre os envolvidos tornou-se menos frequente a partir do momento que o programa passou a ser monitorado pela SENAD (peça 149, p. 27)

Um ponto fraco relatado foi o monitoramento. Foi mencionado que sem coordenação central fica difícil a integração com outros atores. O “Crack, é Possível Vencer” foi uma prioridade do governo federal, impactando a agenda dos atores governamentais. O grau de acompanhamento era detalhado, com compromisso de resultado imediato. Houve impacto com a mudança da Senad da Casa Civil para o MJ, visto que a secretaria perdeu força (peça 149, p. 62).

269. Conclui-se, assim, que quando a política pública sobre drogas foi tratada como prioritária pelo Governo Federal e capitaneada por um órgão localizado em uma unidade administrativa que possui ascendência sobre os demais ministérios (Casa Civil), passou a haver maior controle, monitoramento e acompanhamento das ações desempenhadas pelos demais atores governamentais envolvidos nessa política pública de alto grau de transversalidade.

270. Sob essa ótica, os melhores resultados obtidos na política pública sobre drogas à época do “Crack, é Possível Vencer” devem-se, muito provavelmente, ao fato de a SAM/CC ser um órgão que exerce função típica de centro de governo, politicamente destacado, conforme registrado no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo:

A Casa Civil da Presidência da República é o órgão que assessoria diretamente o Presidente da República especialmente nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo. Além disso, exerce papel relevante na avaliação e monitoramento da ação Governamental. As subchefias de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas (SAG/CC) e de Articulação e Monitoramento (SAM/CC) são as responsáveis, respectivamente, por exercer as atribuições da Casa Civil correspondentes às funções do Centro de Governo (BRASIL, 2016, p. 62).

271. Diversamente da Casa Civil, a Senad é uma unidade administrativa situada em posição hierárquica inferior à de um ministério (é uma Secretaria do MJSP). Possuía até 2018, não obstante, conforme antes referido, a função legal e regimental de, em representação ao MJSP, coordenar e articular atividades desenvolvidas por outros órgãos localizados em nível político mais alto do que ela própria, como os Ministérios da Saúde, de Desenvolvimento Social, da Educação, entre outros (art.14, inciso III, alíneas “a” e “e”, do Decreto 5.912/2006).

272. Desse modo, o órgão que conduzia a política pública sobre drogas no País, a Senad no período avaliado na auditoria, não tinha, porém deveria ter, força institucional compatível com suas complexas atribuições.

273. Referido entendimento coaduna-se com os objetivos 1 e 3 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad, abaixo transcritos (peça 141, p. 11-12):

Objetivo 1 - Estabelecer e/ou fortalecer autoridades nacionais sobre drogas, situando-as num alto nível político e dotando-as das capacidades e competências necessárias para coordenar as políticas nacionais sobre drogas, em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Objetivo 3 - Articular as políticas e/ou estratégias nacionais sobre drogas com outras políticas e/ou estratégias sociais do Estado, que permitam atender as causas e consequências fundamentais do problema das drogas.

274. A fragilidade do órgão federal foi citada também por um dos representantes da Senad durante os debates que se sucederam no painel de referência conduzido pela SecexDefesa, peça 151, p. 15:

(...) Admitiram que a gestão do programa funcionou melhor quando a Casa Civil estava envolvida. Citaram o caso da política de pesca, que funcionou em razão da atuação da Casa Civil. Argumentaram que **é difícil imaginar a Senad cobrando ou agendando providências sobre ações cujo planejamento, execução e controle são de competência de outros ministérios.** (...) destaques acrescidos

275. Nesse ponto, frise-se que essas competências da Senad não eram recentes, pois, apesar das alterações normativas verificadas nos últimos anos (Decretos 7.426/2011, 8.668/2016, 9.150/2017 e 9.360/2018), a essência delas foi mantida.

276. Não obstante, conforme já relatado, com as mudanças introduzidas pela Lei 13.844/2019, houve alteração na gestão da política pública sobre drogas, sendo que a Senad passou a ser responsável pelas competências de redução da oferta e o Ministério da Cidadania, por meio da Senapred, pelas ações de redução da demanda, art. 23, inciso V (peça 283, p. 4).

277. Portanto, a coordenação geral da política sobre drogas, antes conferida ao MJSP, foi tacitamente revogada pela norma que aprovou a nova política sobre drogas, o Decreto 9.761/2019, cujo art. 3º repartiu a competência de coordenação entre o MJSP e o Ministério da Cidadania.

278. Dessa forma, há que se restabelecer um órgão coordenador central para a política pública sobre drogas, dotado de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação.

279. Releva clarear que não se preconiza necessariamente eventual ascendência vertical do coordenador na estrutura organizacional do Poder Executivo, dado que não caberia ao TCU imiscuir-se em decisões dessa natureza. Essencialmente, advoga-se a definição de um coordenador na política sobre drogas para um patamar efetivamente central, legitimando-o, por exemplo, para, com o apoio e a partir de estudos e deliberações do Conad, expedir normas e orientações aos diferentes atores vinculados à temática.

280. Em termos exemplificativos, há, concretamente, órgãos governamentais federais que ocupam papéis centrais destacados, como a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, órgão central da Administração Financeira Nacional e do Sistema de Contabilidade Federal.

281. De forma semelhante, é possível o estabelecimento de um órgão central na política pública sobre drogas, com competências e capacidades para coordenar e integrar as ações do setor, o que certamente evitará que o futuro Plano Nacional de Políticas sobre Drogas tenha o mesmo destino do Picod (baixa execução e desconhecimento entre aqueles que deveriam implementá-lo).

#### 3.4.4. Causas

- Política pública sobre drogas não é tema prioritário do Governo Federal;
- Senad não ocupava nível político que lhe proporcionasse o necessário empoderamento para exercer o papel de articulador central da política pública no período avaliado na auditoria;
- Liderança deficitária para articular e integrar os demais atores da política pública sobre drogas.

#### 3.4.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- Coordenação deficitária entre os diferentes atores da política pública sobre drogas;
- Comprometimento do alcance do objetivo de promover a ação integrada dos atores envolvidos na política pública sobre drogas em âmbito federal, estadual e municipal.

#### 3.4.6. Conclusão

282. As reuniões do Conad não ocorreram com a frequência regulada no regimento interno do colegiado até pelo menos 2017, período em que os registros dessas reuniões em atas (muitas delas não aprovadas e/ou assinadas) não foram regulares. Demais disso, as comissões de apoio ao cumprimento da missão institucional do Conad não foram criadas.

283. Tais deficiências refletiram-se no frágil exercício das competências do Conad determinadas pelo art. 4º do Decreto 5.912/2006, que vigeu até a data da conclusão da auditoria.

284. Dessa forma, propõe-se dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas sobre o não exercício, por parte do Conad, das competências ordenadas pelo citado dispositivo legal no período avaliado na auditoria (2010 a 2018), a saber: acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas; orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas e do desempenho dos planos e programas da política nacional sobre

drogas; e promoção da integração dos órgãos e entidades congêneres dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal ao Sisnad.

285. Propostas de ciências também serão formuladas a fim de tratar as impropriedades concernentes ao número insuficiente de reuniões do conselho e à falta dos correspondentes registros em atas e, ainda, à não instituição de comissões regimentais.

286. Quanto à Senad, observou-se que, por não se destacar política e centralmente em relação aos demais órgãos governamentais federais integrantes do Sisnad, a secretaria não cumpriu apropriadamente, enquanto era sua competência exclusiva, as funções de órgão articulador e coordenador da política pública de drogas.

287. Com base nesse raciocínio, e com a divisão de tarefas determinada pela Lei 13.884/2019 (Ministério da Cidadania atuará em ações voltadas à redução da demanda de drogas, enquanto o MJSP passou a atuar na redução da oferta de drogas), é pertinente recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e oportunidade de estabelecer e alocar o coordenador central dessa política pública em alto nível político, atribuindo-lhe maior autoridade, legitimidade e, por conseguinte, responsabilidade.

288. Além desse problema, identificou-se que a Senad e o Conad não acolhiam dispositivos legais que lhes estabeleciam responsabilidades pelo eixo de repressão ao tráfico de drogas, no período avaliado na auditoria (2010 a 2018), aspecto também fundamentador de proposição.

#### 3.4.7. Proposta de encaminhamento

289. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e oportunidade de definir o órgão central da política pública sobre drogas, alocando-o em alto nível político e dotando-o de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todas as ações da política pública sobre drogas (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política) nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, conforme previsto no Objetivo 1 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad).

290. Dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio de sua Secretaria Executiva e da Senad, e ao Conad sobre as seguintes impropriedades, concernentes à atuação desse Conselho no período de 2010 a 2018:

- a) não exercício, por parte do Conad, das competências de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas; de orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas e do desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas; e de promoção da integração dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao Sisnad, o que afrontou o Decreto 5.912/2006, art. 4º, incisos I, II, III e V, então vigente, e o Regimento Interno do Conselho, art. 1º, incisos I, II, III e V (Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014);
- b) não realização de quatro reuniões ordinárias anuais do Conad, o que afrontou o disposto no art. 14, inciso I, do Regimento Interno do Conselho (Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014);
- c) não registro sistemático em atas das reuniões do Conad e ausência das correspondentes assinaturas e aprovações desses documentos, o que afrontou os art. 26 e 27, §§1º e 2º, do Regimento Interno do Conselho (Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014);
- d) não instituição das comissões de Legislação e Normas, de Acompanhamento de Políticas Públicas sobre Drogas, de Articulação Interinstitucional e de Orçamento e Finanças, o que afrontou o disposto no art. 10, incisos I a IV, do Regimento Interno do Conselho (Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014); e
- e) não reconhecimento, por parte da Senad e do Conad, de responsabilidades relacionadas ao eixo de enfrentamento, o que afronta os art. 1º, incisos I e II, art. 2º, inciso II, e art. 4º, *caput* e inciso II, todos do Decreto 5.912/2006, e o Decreto 9.360/2018, anexo I, art. 17, inciso IV.

#### 3.4.8. Benefícios Esperados

- Fortalecimento da coesão entre as ações executadas pelos diversos atores da política pública sobre drogas;
- Viabilização da atribuição de autoridade e responsabilidade na implementação da política pública sobre drogas;
- Aprimorar a gestão da política pública sobre drogas (planejamento, execução, controle, coordenação e avaliação).



### **3.5. Achado 5**

291. Havia deficiências nas rotinas de monitoramento e de avaliação sistematizados e periódicos da política pública sobre drogas em sua forma global, por eixo (prevenção, cuidado e enfrentamento/autoridade) e/ou regionalizado, com prejuízos ao processo de medição da concretização de objetivos programados e ao aperfeiçoamento da ação governamental.

#### 3.5.1 Critérios

- Decreto 5.912/2006, arts. 1º e 4º;
- Decreto 7.179/2010, art. 4º, incisos II e III;
- Decreto 8.668/2016, art. 23, inciso IV;
- Decreto 9.150/2017, art. 23, inciso IV;
- Decreto 9.360/2018, art. 17, inciso IV;
- Componente Monitoramento e Avaliação do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014, p. 62-64);
- Ação Prioritária 4.3 e 4.4 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 13);
- Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal – 5ª versão – com diretrizes para disponibilização de conteúdo mínimo obrigatório sobre ações e programas (BRASIL, 2017);
- Referencial básico de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018);
- Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública (peça 157, p. 38-150); e
- Decreto 9.203/2017, art. 3º, incisos V e VI, e art. 4º, inciso III.

#### 3.5.2 Evidências

- Atas de entrevistas com: Casa Civil (peça 149, p. 51-55) e Ministério da Saúde (peça 159, p. 517-521);
- Ata do painel de referência com gestores (peça 151, p. 13-18);
- Resenha Executiva da Casa Civil, edição de 31/5/2018, versando sobre o monitoramento do Programa “Crack, é Possível Vencer” (peça 157, p. 1-8);
- Cartilha do Programa “Crack, é Possível Vencer” (peça 158, p. 5-37);
- Relatório da Casa Civil sobre o monitoramento regionalizado “Ciclo I Programa Crack, é Possível Vencer” (peça 157, p. 9-25);
- Apresentação da Casa Civil sobre o monitoramento regionalizado “Ciclo II Programa Crack, é Possível Vencer” (peça 157, p. 26-37);
- Apresentação do Ministério da Educação sobre as ações daquele órgão concernentes à prevenção ao uso de drogas (peça 157, p. 287-299);
- Cartilha do Programa Saúde na Escola (peça 157, p. 300-325);
- Decreto 4.345/2002, que institui a Política Nacional Antidrogas (PNAD);
- Resolução 3/GSIPR/CONAD, de 23/5/2005, que aprovou a Política Nacional sobre Drogas (peça 158, p. 1-4); e
- Resolução CONAD 1/2018, que define as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas (peça 158, p. 39-40).

#### 3.5.3. Análise das Evidências

292. Havia, até pelo menos 2018, deficiências nos procedimentos de avaliação e monitoramento da política pública sobre drogas em sua forma global, por eixo ou regionalizada.

293. A Senad e o Conad, instâncias de governança e gestão do setor, não sistematizavam, tampouco controlavam centralmente dados, informações, efetivos resultados e entraves relacionados às ações executadas pelos diferentes órgãos e entidades componentes do Sisnad.

294. Não havia sequer critérios e requisitos necessários à elaboração de prestações de contas, ao repasse de dados gerenciais e às demais providências imprescindíveis ao monitoramento e à avaliação da política, programas e planos afetos à área de drogas ilícitas. Os procedimentos dos órgãos limitavam-se aos registros do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e ao modelo de avaliação dos planos plurianuais orientado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

295. Entretanto, monitoramento e avaliação de política pública transcendem as informações veiculadas no Siop e em relatórios de avaliação de planos plurianuais. Tais relatórios, em especial, trazem elementos basicamente descritivos sobre as ações realizadas (metas atingidas) no período

considerado e não se adentram no exame sistêmico dos resultados alcançados em termos de efetividade e/ou no processo de retroalimentação do ciclo da política pública.

296. Restou, assim, evidenciada a falta de atuação do Conad, a quem compete, na qualidade de órgão superior do Sisnad, acompanhar a política nacional sobre drogas, tarefa que sugere a obrigação de avaliá-la e monitorá-la.

297. Quanto à Senad, a equipe de auditoria não logrou êxito em obter dados, informações, estudos e análises sistêmicos e/ou globais, o que, igualmente, caracterizou, até 2018, omissão no exercício de competências daquela Secretaria no tocante à incumbência de coordenar atividades relativas à avaliação de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas, nos termos do art. 17, inciso IV, do anexo I do Decreto 9.360/2018 (anteriormente art. 23, inciso IV, do Anexo I do Decreto 8.668/2016, e art. 24, inciso IV, do Anexo I do Decreto 9.150/2017, que foram revogados).

298. Questionados, os gestores limitaram-se a enfatizar, em diversas oportunidades, a dificuldade que aquela Secretaria teria em coordenar, controlar e avaliar uma política dessa magnitude, dada a alta transversalidade e o grande número de órgãos e entidades envolvidos.

299. Conforme apurado, na maioria dos casos, os responsáveis pelas ações ligadas às drogas organizavam individualmente os dados e informações oriundos das ações executadas, sem qualquer perspectiva de avaliação conjunta com aquelas realizadas pelos demais órgãos do Sisnad.

300. Há, além disso, houve situações envolvendo órgãos que não monitoravam as próprias ações, como aquelas evidenciadas nos Ministérios da Educação e da Saúde.

301. Perguntado pontualmente sobre o monitoramento e a avaliação dos cursos de prevenção ao uso de drogas para educadores de escolas públicas do programa “Crack, é Possível Vencer”, o Ministério da Educação, apesar de responsável pela ação, conforme cartilha à peça 158, p. 13, informou que caberia às universidades parceiras encaminhar os dados e as informações concernentes aos resultados da ação diretamente à Senad e à SAM/CC (peça 152, p. 6).

302. O Ministério da Saúde, igualmente, suscitado acerca de aspectos referentes à avaliação do Programa Saúde na Escola (PSE), informou à equipe de auditores que o programa ainda não teria sofrido avaliação de sua efetividade, incluindo-se os custos envolvidos (eficiência), já que o último estudo ou avaliação das áreas de seu foco, segundo declarado, deu-se em 2007 (peça 159, p. 519).

303. Ressalte-se que a avaliação, mediante critérios objetivos, é essencial para que se possa fundamentar ou apreciar: a continuidade da política pública sobre drogas da forma em que está sendo executada, nos casos em que eventuais adversidades de implementação sejam pequenos; a reestruturação de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades existentes na implementação não apresentam gravidade suscetível de comprometer a política pública como um todo; e a descontinuidade de ações específicas, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública ou ação se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

304. A ausência de avaliação consistente enseja incertezas e desconhecimento quanto ao real alcance dos objetivos predefinidos, indicando governança e gestão deficitárias. Inviabiliza, assim, a medição do desempenho das ações e dos objetivos da política sobre drogas.

305. A par disso, o Tribunal editou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, em que se realça diversas boas práticas colhidas das mais diferentes e respeitadas instituições mundo afora acerca da avaliação da implementação de políticas públicas (BRASIL, 2014, p. 63-64):

- Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política (NAO, 2001);
- Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política (ANAO, 2006);
- Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações (COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas (ANAO, 2006);
- Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação (ANAO, 2006; BRASIL, 2013);
- Internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas (ANAO, 2006);

- Distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política (NAO, 2001);
- Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas (NAO, 2001; ANAO, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2009);
- Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos (GAO, 2005).

306. Portanto, restou evidenciada a conduta omissiva do Conad, ao não exercer as competências de acompanhamento e de avaliação do desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas, conforme Decreto 5.912/2006, art. 4º, inciso III, na redação vigente no período avaliado na auditoria (2010 a 2018).

307. Da mesma forma, omitiu-se a Senad ao não exercer competências relacionadas ao seu papel de desenvolver e coordenar atividades relativas à avaliação de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas, nos termos do art. 17, inciso IV, do Anexo I do Decreto 9.360/2018 (revogado).

308. Como causa, igualmente deve ser enfatizada a ausência de atuação do comitê gestor do Picod, a quem competiria acompanhar e avaliar o desenvolvimento do aludido plano, assim como consolidar em relatório periódico as informações sobre a implementação das ações e os resultados obtidos, em consonância com o art. 4º, incisos II e III, do Decreto 7.179/2010.

309. No tocante às repercussões deste achado de auditoria, conforme estabelece o “Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU”, importante destacar que a gestão de riscos compreende as atividades destinadas a identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar eventos que possam impactar negativamente os resultados, de modo a conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos das instituições (BRASIL, 2018, p. 14).

310. Com base em tais considerações, a ausência de critérios e requisitos mínimos para avaliação dos objetivos e resultados leva à conclusão de que as instâncias tanto de governança quanto de gestão da política sobre drogas negligenciaram a gestão mínima dos riscos associados ao alcance dos objetivos das ações, dos planos e dos programas da política em análise.

311. Em uma perspectiva global e transversal, os *feedbacks* acerca da correção ou não dos rumos das ações, dos planos e dos programas sobre drogas restaram prejudicados em razão do déficit ou da ausência de dados e informações estruturados que permitissem a avaliação periódica da política (BRASIL, 2018, p. 21).

312. As deficiências no monitoramento e na avaliação da política pública sobre drogas, em seu formato integral, também demonstra que o País não está em sintonia com as orientações do eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 13).

4.4. Fortalecimento do monitoramento e da avaliação de programas e/ou intervenção sobre drogas, através de indicadores de resultados e impacto, e ferramentas de análise com base em evidências, tanto no âmbito de redução da demanda como no de redução da oferta de drogas.

313. Cumpre esclarecer que, na vigência do “Crack, é Possível Vencer”, diferentemente, a equipe detectou que, de certa forma, houve monitoramento e avaliação das ações desse programa, já que cada órgão levantava os dados e informações decorrentes das ações executadas e os encaminhava à SAM/CC.

314. Certamente, conforme já citado, tal sistemática deu-se em virtude de o “Crack, é Possível Vencer” ter sido alçado ao status de programa prioritário do Governo Federal, sob a égide da SAM/CC, a quem competiu monitorar e avaliar as ações (acompanhamento das metas físicas), global e sistematicamente, nos exercícios 2012, 2013 e 2014 (peça 149, p. 54).

315. No que concerne ao controle de resultados, mereceu atenção da equipe de auditores a resenha executiva de 2015 elaborada pela SAM/CC, na qual se veicula um balanço geral quantitativo e qualitativo do alcance das metas no período de vigência do “Crack, é Possível Vencer” (peça 157, p. 1-8).

316. No tocante à avaliação ao término do programa, há relatórios correspondentes a dois ciclos de monitoramento, em que se destacaram fragilidades e potencialidades do programa (peça 157, p. 24-25 e 29).

Pontos positivos	Pontos negativos
Maior aproximação e conhecimento da dinâmica local que a estratégia possibilitou para todos os participantes;	Reuniões muito longas: o caráter exploratório das reuniões e a junção de diferentes áreas e atores tornou o processo extenso e bastante cansativo em alguns momentos
Reconhecimento pelo município da importância do programa, uma vez que as equipes do Governo Federal entraram em contato com os gestores locais, sinalizando nosso acompanhamento	Tempo necessário para finalização do ciclo completo: consequência direta do ponto acima, a finalização de todo o ciclo de monitoramento durou seis meses, com a discussão de cerca de 120 municípios conjuntamente
Compartilhamento de informações entre as áreas	Necessidade de aperfeiçoar controle de encaminhamentos: em geral, as reuniões geraram um grande número de encaminhamentos, que não foram corretamente acompanhados
Consolidação do modelo de monitoramento pelos apoiadores dos ministérios, o que ajudou a orientar o trabalho de suporte técnico nos municípios	Poucas informações sobre a realidade dos municípios: o desconhecimento da realidade de muitos locais prejudicou as discussões durante as reuniões
Manutenção/retomada de implantação de rede nos municípios, a partir do impulso e acompanhamento por parte do Governo Federal	Pouca articulação política com os municípios: grande parte dos encaminhamentos acordados estava relacionada a contatos políticos na esfera de secretários e diretores para tentar impulsionar politicamente a priorização do programa nos territórios
Fonte: peça 157, p. 24-25	

<b>Tabela 4 - Avaliação do Ciclo II do Monitoramento Regionalizado</b>	
Pontos positivos	Pontos negativos
Maior aproximação e conhecimento da dinâmica local	Estratégia adotada para os municípios potenciais - dificuldade de realização das reuniões com secretários nacionais
Reconhecimento pelo município da importância do programa	Dificuldade de realização de encaminhamentos em alguns casos: problemas eminentemente municipais
Compartilhamento de informações entre as áreas	Foco no território dificultou a discussão de problemas nacionais e/ou recorrentes
Ciclo de monitoramento mais curto, o que permitiu duas rodadas de reuniões por município	
Reuniões mais curtas e focadas em problemas	
Melhor controle de encaminhamentos	
Priorização de municípios com maior relevância política e melhor governança	
Melhor preparação da reunião por meio de relatórios	
Fonte: peça 157, p. 29	

#### 3.5.4. Causas

- Omissão da Senat no exercício de suas competências;
- Falta de atuação do Conad na qualidade de órgão superior do Sisnad;
- Ausência de atuação do Comitê Gestor do Plano Integrado de Enfretamento ao Crack e outras Drogas;
- Ausência no marco regulatório da Política Nacional sobre Drogas, em especial no Decreto 7179/2010, dos requisitos necessários à elaboração das prestações de contas e ao monitoramento e avaliação da política, programas e planos sobre drogas (metas e indicadores de desempenho);

- Natureza transversal da temática pressupõe o envolvimento de órgãos de diferentes ministérios e esferas governamentais.

#### 3.5.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- Déficit ou ausência de dados e informações de forma estruturada que permitam a avaliação da política pública sobre drogas em uma perspectiva global e transversal, inviabilizando o *feedback* acerca da correção ou não dos rumos das ações, planos e programas sobre drogas;

- Exposição de dados e informações fragmentados nos relatórios de gestão dos órgãos responsáveis pela operacionalização das ações da política pública sobre drogas, dificultando a análise e a avaliação da política de forma global e transversal.

#### 3.5.6. Conclusão

317. A auditoria detectou deficiências no monitoramento e na avaliação da política sobre drogas em sua forma global, por eixos ou regionalizada, visto que se limitavam aos procedimentos relacionados ao modelo adotado no PPA e aos registros no Siop.

318. A falha revelou também a falta de avaliação de riscos associados ao alcance de objetivos e resultados de ações, planos e programas da política pública em análise, bem como a ausência de *feedback* apto a fundamentar reorientações de decisões e correções de caminhos.

319. Entre as diversas causas do problema, observou-se a omissão do Conad, da Senad e do Comitê Gestor do Picod, por não terem exercido as competências que lhes foram legalmente designadas.

320. Diante disso, cabe ao Tribunal expedir determinação ao MJSP, ao Ministério da Cidadania e ao Conad para que implementem rotinas de monitoramento e de avaliação da política pública em questão.

321. As determinações alinham-se aos normativos que tratam da transparência na Administração Pública e às boas práticas que pressupõem o regular monitoramento e avaliação de políticas públicas.

#### 3.5.7. Proposta de encaminhamento

322. Determinar à Senad e à Senapred, com o apoio do Conad e das demais instituições integrantes do Sisnad, que adotem providências com a finalidade de instituir processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, consideradas todas as suas ações, nos termos do art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e dos componentes Monitoramento e Avaliação do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com o propósito de:

a) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificativa lógica da política pública em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias;

b) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões do sucesso e insucesso;

c) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial;

d) determinar a eficiência econômica do programa;

e) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e

f) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

323. Determinar à Senad e à Senapred que adotem providências com vistas à divulgação periódica e atualizada dos relatórios de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas, nos termos do Decreto 9.203/2017, art. 3º, incisos V e VI, e do Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.

324. Determinar ao Conad que inclua em seus planos de trabalho anuais atividades referentes à reformulação e acompanhamento da execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como ao acompanhamento do cumprimento, pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, das diretrizes nacionais para: i) prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; e ii) repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, nos termos do art. 2º, incisos II, VI e VII, do Decreto 9.926/2019.

#### 3.5.8. Benefícios Esperados

- Efetividade, transparência, controle das ações e aprimoramento da política pública sobre drogas.

## **4. ACHADO NÃO DECORRENTE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA**

### **4.1. Achado 6**



325. As ações de erradicação de plantações de maconha no Paraguai e de destruição de laboratórios de cocaína no Peru, pelo menos no período de 2010 a 2018, não foram realizadas com a frequência recomendada, com consequente aumento da circulação de drogas no território brasileiro.

#### 4.1.1. Critérios

- Decreto 4.345/2002 - itens 2.7, 7.1.2, 7.2.2 e 7.2.7;
- Decreto 7.179/2010 - art. 5º, §1º, inciso VII;
- Eixo Cooperação Internacional, ações prioritárias 1.1 e 1.7, do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 41).

#### 4.1.2. Evidências

- Relatório da Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas (CGPRE) (peça 74);
- Atas de entrevistas realizadas com o DPF (peças 147 e 149, p. 9-13);
- Ata de entrevista realizada com o Adido da Polícia Federal junto à Embaixada do Brasil em Washington (peça 149, 14-18);
- Ata de entrevista realizada no Ministério da Defesa (peça 152, p. 1-5);
- IV Programa de Cooperação entre o Departamento de Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (peça 144, p. 8-11); e
- Termo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional do Peru (peça 144, p. 12-18).

#### 4.1.3. Análise das Evidências

326. O Departamento de Polícia Federal (DPF) possui acordo de cooperação firmado com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai com vistas à execução, entre outras, de ações de erradicação de maconha naquele país (peça 144, p. 8-11).

327. De igual sorte, possui também ajuste celebrado com a Polícia Nacional do Peru, no qual se insere a previsão de realização de operações destinadas à destruição de laboratórios de cocaína em território peruano (peça 144, p. 12-18).

328. No entanto, em virtude de trâmites burocráticos inerentes ao processo de execução dos suprimentos de fundos necessários a essas ações, entre outras motivações não atribuíveis diretamente ao Brasil, algumas dessas operações não foram realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, acarretando maior circulação de drogas ilícitas no País.

329. As ações de erradicação de drogas em países fronteiriços têm se mostrado eficazes e apresentam baixo custo em relação aos benefícios que proporcionam, pois reduzem a entrada de drogas ilícitas em território brasileiro e descapitalizam as organizações criminosas.

330. Com relação à erradicação de maconha no Paraguai, o representante do DPF informou que o custo de cada ação desse tipo é de aproximadamente R\$ 200.000,00 (peça 149, p. 11), estando prevista a realização de seis operações desse tipo por ano no âmbito do Programa de Cooperação firmado entre o DPF e a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (peça 144, p. 9).

331. No entanto, apenas duas operações de erradicação de maconha no Paraguai foram realizadas em 2017. Como consequência, houve recorde histórico na apreensão dessa droga no País, uma vez que passou a haver maior circulação do produto em nosso território.

332. Os dados apresentados na tabela à peça 74, p. 25, mostram que, em 2016 e 2017, foram erradicadas, respectivamente, 2.598 e 1.014 toneladas de maconha no Paraguai, ou seja, houve redução de aproximadamente 61% no quantitativo dessa droga destruída entre um ano e outro. Em consequência, comparando-se os mesmos exercícios, houve aumento superior a 51% no total apreendido de maconha (234,15 toneladas em 2016 e 353,98 toneladas em 2017 - p. 35 da peça 74).

333. Destaca-se que também são realizadas operações de erradicação de maconha no Nordeste brasileiro. No entanto, considera o representante do DPF que, em que pese a semelhança do custo dessas ações no Brasil e no Paraguai, o resultado é mais efetivo nas operações realizadas no país vizinho, pois as plantações nessas localidades são muito maiores (peça 147, p. 5).

334. Ademais, acrescenta que o investimento brasileiro em ações de erradicação de maconha no Paraguai também se justifica pelo fato de aproximadamente 80% dessa droga consumida em nosso território prover do referido país, sendo inclusive considerada de alta qualidade (peça 147, p. 5).

335. Já com relação às ações de destruição de laboratórios de cocaína o representante do DPF apontou que o ideal seria a realização de duas operações por ano (peça 147, p. 5), o que ocorreu nos exercícios de 2014 e 2015. No entanto, em 2016, nenhuma iniciativa desse tipo foi realizada, tendo sido feita apenas uma em 2017, na qual foram destruídos doze laboratórios (peça 74, p. 27).

336. Os dados apresentados à peça 74, p. 17, mostram o quantitativo de cocaína apreendida no País nos últimos anos (33,9 toneladas em 2014, 27,2 toneladas em 2015, 41,4 toneladas em 2016 e 48 toneladas em 2017), podendo ser percebido que houve aumento das apreensões dessa droga em 2016 e 2017, quando comparado com os anos de 2014 e 2015.

337. Em entrevista, foi informado que uma das causas para a não realização dessas operações decorreria de dificuldades enfrentadas no trâmite burocrático de processos de autorização de suprimentos de fundos, fundamentalmente em face das constantes trocas de titulares ministeriais ocorridas em 2016 e 2017 (peça 147, p. 4).

338. Mencionaram, ainda, restrições orçamentárias no Paraguai, que também financia parte das operações de erradicação de maconha e, no caso do Peru, a solicitação, em 2016, de revisão da estratégia de destruição de laboratórios, o que acarretou a não realização de operações naquele ano (peça 147, p. 4-5).

339. Frise-se que a importância e a necessidade da realização das operações aqui abordadas, bem como o incremento na troca de informações entre o Brasil e os países fronteiriços, foram destacadas como vantajosas nas entrevistas realizadas com representantes da Direção de Operações e Repressão a Drogas do Departamento de Polícia Federal (peças 147 e 149, p. 9-13), com o Adido da Polícia Federal junto à Embaixada do Brasil em Washington (peça 149, p. 14-8) e com representantes dos Ministérios da Defesa (peça 152, p. 2) e das Relações Exteriores (peça 152, p. 16-18).

#### 4.1.4. Causas

- Alta rotatividade do cargo de Ministro de Estado da Justiça nos anos de 2016 e 2017, dificultando o trâmite burocrático para autorização de suprimento de fundos;

- Restrições orçamentárias no Paraguai;

- Solicitação do Peru, em 2016, para que a estratégia de destruição de laboratórios fosse revisada.

#### 4.1.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- Aumento da circulação de drogas ilícitas no País.

#### 4.1.6. Conclusão

340. As ações de erradicação de maconha no Paraguai e de destruição de laboratórios de cocaína no Peru possuem uma relação custo-benefício altamente vantajosa quando se compara os recursos alocados nessas operações e os potenciais ganhos obtidos pelo Brasil em tais iniciativas. Isso porque, com um investimento considerado baixo, é possível erradicar toneladas de maconha, bem como destruir dezenas de laboratórios, medidas essas que resultam em menor circulação de drogas no território brasileiro e em descapitalização de organizações criminosas.

341. Dessa maneira, devem ser envidados esforços para que ações com esse objetivo não deixem de ser realizadas com a frequência adequada, mediante a aceleração dos trâmites burocráticos necessários à execução de despesas correlatas à atividade em questão, bem como a promoção de maior articulação com os países vizinhos, incentivando-os a reconhecer a importância das operações compartilhadas.

342. Com esse objetivo, serão propostas recomendações orientativas aos Ministérios da Segurança Pública e das Relações Exteriores em grau de alinhamento com as boas práticas relacionadas à cooperação internacional, conforme previsto no Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Cicad (peça 141, p. 41), expressas nos termos seguintes:

1.1 Formulação e implementação de um conjunto de atividades para a promoção e o fortalecimento da assistência técnica e cooperação horizontal entre os Estados membros, outros Estados e os organismos internacionais pertinentes. (...)

1.7 Fortalecimento de mecanismos para o intercâmbio de informações e boas práticas em matéria de erradicação de cultivos ilícitos.

#### 4.1.7. Proposta de encaminhamento

343. Recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva, que avalie o trâmite de processos de suprimento de fundos destinados às ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços, bem como a outras atividades de similar natureza, de modo a dar-lhes maior celeridade, observados os necessários mecanismos de controles internos administrativos.

344. Recomendar ao Ministério das Relações Exteriores que, no papel de promotor dos interesses do Brasil no exterior, negocie e celebre acordos, tratados ou instrumentos congêneres com governos de países fronteiriços a fim de implementar ou intensificar operações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em seus territórios, bem como outras atividades similares, consoante

previsto nos acordos de cooperação já firmados ou em negociação entre o Brasil e os respectivos países.

#### 4.1.8. Benefícios Esperados

- Sensibilização para que sejam incentivadas ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços;
- Garantia de recursos orçamentários para ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços;
- Diminuição da circulação de drogas ilícitas no País;
- Descapitalização das organizações criminosas; e
- Maior intercâmbio de informações entre os países fronteiriços.

### **5. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES**

#### 5.1. Relatório preliminar – Agosto de 2018

345. Em 2018, o relatório preliminar de auditoria foi enviado (peças 173-189) para comentários de gestores da Secretaria Nacional de Política sobre Drogas; do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; do Departamento da Polícia Federal; dos Ministérios da Justiça, da Defesa, da Educação, das Relações Exteriores, da Saúde, do Desenvolvimento Social, da Cultura, do Esporte e da Segurança Pública; da Secretaria Nacional de Segurança Pública; da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); e do Conselho Nacional de Educação (denominações dos órgãos em 2018).

346. O intuito da remessa foi concedê-los, caso desejassem, a oportunidade de apresentar comentários e contribuições ao teor do relatório no prazo definido pelo Tribunal.

347. Os comentários apresentados resultaram em alterações pontuais no relatório e no apêndice, decorrentes de fatos novos ou de esclarecimentos que justificaram tal medida. Não redundaram, contudo, em modificações no encaminhamento sugerido no relatório preliminar, excetuando-se a exclusão da proposta de determinação para elaboração de um plano de ação para implementação e aprimoramento das ações do eixo prevenção, por já estar essa medida indiretamente contemplada na proposta c.1.2.

348. As sugestões apresentadas pelos gestores e os respectivos motivos do não acatamento são os seguintes, conforme detalhados na instrução à peça 235.

#### 5.1.1 Senad (peça 218)

a) alteração nos parágrafos 63 e 99 do relatório preliminar, para excluir a menção à inexistência de um plano nacional em vigor: o normativo que instituiu o Piccod (Decreto 7.179/2010), embora vigente, não direciona a política pública sobre drogas. Além disso, não há incorreção no texto do relatório, uma vez que, do ponto de vista semântico, o sentido que se imprimiu à palavra “vigor” adere-se ao conceito de atividade, validade, robustez e/ou valor.

b) alteração na proposta de encaminhamento “c.1.1”, para excluir a possibilidade de tornar efetivo o Piccod: esse juízo de valor não cabe ao Controle Externo, estando sob a órbita discricionária da Presidência da República; o Controle Externo apenas defende a efetiva existência e operação de um plano nacional no setor, quer seja pela reativação e aperfeiçoamento do Piccod, quer seja pela instituição de novo plano.

c) alteração no parágrafo 129, para que a atualização da política tenha por norte os estudos preparatórios que serão apresentados pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria Senad/MJ 31, de 17/8/2018: não cabe ao Controle Externo estabelecer esse nível de vinculação e definir como a Administração atingirá o fim proposto; ademais, não se adotou o termo “atualização da política nacional sobre drogas” para evitar a repetição da mesma situação encontrada nesta auditoria (Resolução do Conad atualizou a política nacional sem integrá-la ao texto do decreto presidencial que tinha o mesmo objeto);

d) exclusão da causa “Não exercício, por parte da Senad, do protagonismo que lhe foi conferido para direcionar a implementação e o fomento de ações do eixo prevenção”, prevista no item 3.3.4 do relatório preliminar: restou evidenciado que o eixo prevenção, quando comparado com os eixos cuidado e enfrentamento, detém o menor número de ações e investimentos, tendo como uma de suas prováveis causas, consoante descrito no relatório, a falta de alavancagem desse eixo por parte da Senad;

e) alteração dos parágrafos 271 e 277 do relatório preliminar, que tratam da ciência ao então Ministério da Justiça sobre o não exercício, por parte do Conad, das competências previstas no Decreto 5.912/2006, art. 4º, incisos I, II, III e V, e no Regimento Interno do Conselho, de forma que

constasse “não exercício parcial”, no lugar de “não exercício”: deficiências de atuação do Conad no tocante às suas competências documentalmente documentadas;

f) alteração do achado 5, sob o argumento de que a Senad monitora e avalia a política pública sobre drogas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e vinculado ao PPA e dos relatórios anuais de avaliação do PPA: relatórios trazem elementos basicamente descritivos sobre as ações realizadas (metas atingidas) no período considerado e não se adentram no exame sistêmico dos resultados alcançados em termos de efetividade da política pública e/ou no processo de retroalimentação do ciclo da política pública.

#### 5.1.2. CC/PR (peça 224)

a) alteração do destinatário das recomendações c.1.1 e c.1.2 à CC/PR, por não estar o órgão incumbido das competências relacionadas às drogas: embora não seja pertinente excluir a Casa Civil desse contexto, por ser órgão de assistência direta à Presidência da República, é plausível endereçar as recomendações c.1.1 e c.1.2 também ao MJSP, por intermédio da Senad;

b) exclusão da recomendação c.1.3 (alocação da Senad em alto nível político), por entender que a temática drogas está contemplada em uma secretaria nacional, o que caracterizaria o seu alto nível político, e por ser questão afeta à autoridade máxima do Poder Executivo: a proposta não visa à ascendência vertical da unidade na estrutura organizacional do Poder Executivo Federal, mas ao seu destaque, fortalecimento e legitimação como órgão central da política sobre drogas; o endereçamento à CC/PR deve-se ao fato de ser a unidade responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República (Lei 13.502/2017, art. 3º, inciso I), a quem de fato compete a avaliação da conveniência e oportunidade da implementação dessa recomendação.

#### 5.1.3. Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) (peças 209-211)

a) exclusão da causa do achado 1: “omissão dos gestores do Ministério da Defesa e do DPF para ultimar as tratativas para constituição do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado (Ciccon)”: restou demonstrado que, apesar dos preparativos realizados à época, o Ciccon nunca foi efetivamente criado.

#### 5.1.4. MEC (peça 217)

a) exclusão da determinação do parágrafo 203 do relatório preliminar, que prevê que o ministério e o CNE apresentem plano de ação a fim de dar cumprimento à diretriz 4.2.8 do Decreto 4.345/2002, uma vez que a temática sobre drogas já estaria inserida na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): nenhum dos excertos trazidos pelo MEC explicitam diretamente o assunto “prevenção ao uso de drogas ilícitas” na BNCC, fazendo com que os currículos possam ou não tratar da matéria, a critério dos estabelecimentos de ensino.

#### 5.2. Relatório de auditoria – Agosto de 2019

349. O relatório final de auditoria produzido em 2018 foi enviado para comentários dos gestores por determinação do relator em 2019 (peças 245 e 247-260) em razão do longo período transcorrido desde então. Nesse ínterim, ocorreu a mudança do Governo Federal.

350. Os comentários apresentados resultaram em alterações no relatório e no apêndice, decorrentes, sobretudo, da publicação de normativos em 2019 relativos à política pública sobre drogas.

351. Não acarretaram, contudo, modificações significativas nas propostas de encaminhamento, visto que, em sua maioria, tratam de correção dos destinatários de recomendações, determinações e ciências.

352. Foram excluídas as medidas propostas que defendiam a exigência de: efetiva execução do Decreto 7.179/2010, visto que a Lei 13.840/2019 prevê a elaboração de novo Plano Nacional de Políticas sobre Drogas até março de 2020; acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas pelo Conad, haja vista a publicação do Decreto 9.926/2019, que retirou essa competência do conselho; e cumprimento, por parte do MEC e CNE, da diretriz 4.2.8 da Política Nacional Antidrogas, em razão da revogação do Decreto 4.345/2002.

353. São as seguintes as sugestões não acatadas e os respectivos motivos, detalhados na instrução à peça 290:

##### 5.2.1. Casa Civil da Presidência da República

354. Em relação à proposta de encaminhamento do Achado 4, parágrafo 269 do relatório (peça 240, p. 52), a Subchefia informou que não monitorou o Picod, mas o programa “Crack, é Possível Vencer!”, que era projeto prioritário à época. Argumentou que a política pública de enfrentamento às

drogas não se resumia às ações desse programa, tampouco deveria com ele encerrar-se (peça 288, p. 4).

355. A subchefia informou, ainda, que o Decreto 9.761/2019 aprovou nova Pnad, passando a indicar expressamente a Senapred do Ministério da Cidadania e a Senad do Ministério da Justiça e Segurança Pública como responsáveis pela articulação e coordenação da implementação da Pnad no âmbito de suas respectivas competências. Na opinião da subchefia, os dois órgãos já teriam elevado nível político e hierárquico.

356. Por fim, pontuou que, apenas após a feitura do plano sobre drogas e sua eventual incorporação à carteira de projetos prioritários, a sua implementação passaria a ser acompanhada pela Subchefia, com fulcro no Decreto 9.678/2019, que estabeleceu, entre suas atribuições, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos resultados dos programas e dos projetos considerados prioritários pelo Presidente da República (peça 288, p. 4).

357. Não obstante tais considerações, a recomendação proposta não visa interferir na definição de competências ou de prioridades do Poder Executivo. Objetiva apenas evitar que os problemas identificados no período apurado na auditoria (2010 a 2018) se repitam na gestão do novo Plano Nacional de Políticas sobre Drogas.

358. Além disso, uma vez já legalmente definido o coordenador para cada um dos eixos (redução da oferta e redução da demanda), a indicação expressa em normas de um coordenador geral do plano ampliaria a possibilidade de integração dos diferentes atores.

#### 5.2.2. Ministério da Defesa

359. As manifestações da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) trataram sobre uma das causas do achado 1, a saber: omissão dos gestores do Ministério da Defesa e do DPF para ultimar as tratativas para constituição do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado (Ciccon).

360. Sobre o assunto, argumentaram que não caberia ao Censipam a criação do Ciccon, pois essa competência era de responsabilidade do Comitê Gestor do Piccod, conforme previsto no Decreto 7.179/2010, alterado pelo Decreto 7.637/2011 (peça 280, p. 1).

361. O Censipam destacou que o Decreto 7.179/2010 completou nove anos de vigência sem que o MJSP tivesse êxito na implementação do Ciccon.

362. Por fim, propôs que o Decreto 7.179/2010 fosse alterado no que diz respeito ao Ciccon, considerando as ações que vêm sendo implementadas pelo MJSP, que contemplam a criação de *Fusion Centers* (peça 280, p. 3).

363. No entanto, o Censipam não informou quais alterações deveriam ser propostas em relação ao Ciccon, nem explicou que ações estariam sendo implementadas.

364. Desse modo, uma vez que a Solicitação do Congresso Nacional requer expressamente a avaliação dos atos de gestão das políticas públicas do Piccod e que o Ciccon era uma ação estruturante desse plano, devem ser reportados todos os fatos apurados concernentes, sem alteração do relatório de auditoria.

### **6. CONCLUSÃO**

365. A presente auditoria operacional, decorrente de Solicitação do Congresso Nacional, objetivou avaliar os atos de gestão do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piccod), instituído pelo Decreto 7.179/2010, bem como de outros programas associados, no intervalo de 2010 a 2018.

366. Os critérios de auditoria observaram, em especial, os componentes institucionalização, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação estabelecidos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014.

367. Para atingir o objetivo proposto, formularam-se três questões de auditoria:

I - A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infra legais?

II - Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas?

III - Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?



368. Em relação à primeira questão, verificou-se que, apesar de a política pública sobre drogas amparar-se em diversos dispositivos legais e infra legais, houve, no período considerado, normas não observadas, sobrepostas e conflitantes.

369. De fato, o Picod não foi cumprido pela Administração, apesar de o legislador não o ter declarado explicitamente revogado (revogação expressa), bem como inexistir novo normativo regulando integralmente a matéria (revogação tácita).

370. Alegam os gestores que o Picod teria sido substituído pelo programa “Crack, é Possível Vencer”. No entanto, tratou o referido programa de uma cartilha que, apesar de ter ditado importantes ações e de possuir status de plano nacional prioritário, teve curto e limitado prazo de execução (de 2012 a 2014).

371. Como consequência principal, não há plano nacional sobre drogas em vigor, o que se explica, em parte, pelo fato de o Governo Federal não ter traçado estratégia de execução do Picod, bem como, em especial, não ter mantido em regular e efetiva operação todas as instâncias de governança com papéis definidos no Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas.

372. Entretanto, conforme estabelece o Decreto 9.926/2019, um novo Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, com duração de cinco anos, deverá ser submetido ao Conad até 1º/3/2020, do que se seguirá, nos quatro anos subsequentes, análise acerca de sua reformulação até que um novo plano seja aprovado em 2025.

373. Portanto, propõe-se dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria Executiva e à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do MJSP e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas sobre a não execução do Picod, bem como sobre a inexistência de outro plano nacional sucessor vigente. Além disso, deve-se fixar prazo para remessa ao Tribunal do plano de que trata o Decreto 9.926/2019.

374. Além disso, segundo será proposto, deve o Governo Federal, quando da elaboração do plano nacional, cuidar para que: tenha uma coordenação central; desdobre-se em planos setoriais e regionais, contemple todas as ações da política pública, reflita-se nos instrumentos orçamentários e contenha todos os elementos característicos de um plano, que, para tanto, poderá valer-se das orientações emanadas dos Acórdãos 811/2017-TCU-Plenário e 579/2018-TCU-Plenário.

375. Quanto à política pública nacional sobre drogas, no período de 2010 a 2018, havia diretrizes não coincidentes regulando a matéria, ambas consideradas válidas por gestores, veiculadas no Decreto 4.345/2002 e na Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005.

376. Contudo, em 2019, o Governo Federal publicou o Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas (Pnad) e revogou expressamente o Decreto 4.345/2002. Para evitar a reincidência dessa impropriedade, propõe-se dar ciência aos gestores acerca da coexistência de duas políticas sobre drogas não coincidentes, situação que viveu até 2018.

377. Observou-se, ainda, a não priorização de ações referentes ao eixo prevenção pelo Governo Federal. A partir dessa constatação, e considerando que a discussão sobre esse tema deve ser estimulada, o relatório propõe cientificar a Senad e a Secretaria Executiva do MJSP, a Secretaria Executiva do Ministério da Educação, o Conad e a Senapred do Ministério da Cidadania sobre a não priorização desse eixo no âmbito da política pública em questão entre 2010 a 2018, o que afrontou o pressuposto básico 2.6 da Política Nacional Antidrogas, vigente à época.

378. No tocante à coordenação e à coerência, segunda questão de auditoria, sobressai-se, a partir de diversos relatos colhidos em 2018, a falta de coordenação central da política pública sobre drogas.

379. Conforme visto nos autos, o Sisnad, instituído pela Lei 11.343/2006, tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas, assim como a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

380. O sistema deve assegurar a orientação central e a execução descentralizada das ações realizadas em seu âmbito nas esferas federal, distrital, estadual e municipal.

381. Entre os princípios do Sisnad, insere-se a observância às orientações e normas emanadas do Conad.

382. O Conad é órgão normativo e de deliberação coletiva do Sisnad. A Senad, por seu turno, atua na qualidade de secretaria executiva do Conad. Ambos os órgãos se vinculam ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

383. Em relação ao Conad, verificou-se, ao arrepio da lei de vigência da época (2010 a 2018), o não exercício das competências de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas; de orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas (competência não mais prevalente em face do Decreto 9.926/2019); de desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas; e de promoção da integração dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao Sisnad.

384. O não exercício dessas tarefas legais pode ter tido como origem a falta de estruturação e organização do Conselho, situação constatada a partir das evidências seguintes: não instituição de comissões regimentalmente previstas, que possuem como finalidade subsidiar discussões que fundamentam as deliberações do Conad; não realização de reuniões ordinárias na frequência determinada em normativos; não registro sistemático das reuniões do Conad em atas, o que prejudica o histórico das discussões e decisões e possibilita a descontinuidade de ações; e ausência de assinaturas e aprovações de atas, estabelecendo-se o informalismo em importante grau naquela seara colegiada.

385. A Senad, por seu lado, apresentava dificuldades no processo de articulação e coordenação da política pública sobre drogas, caracteristicamente transversal, em razão da amplitude de atores e ações de diferentes setores que a permeiam, bem como da falta de destaque desse órgão como órgão central da política.

386. De fato, a transversalidade da política pública em exame pressupõe elevado nível de contato e comunicação entre pessoas e grupos ampliados e sem hierarquia. Exige, por conseguinte, o papel central de um órgão investido de autoridade, legitimidade, capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todos os eixos da política pública sobre drogas em suas diferentes etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

387. Com as mudanças promovidas pela Lei 13.844/2019, houve alteração na gestão da política pública sobre drogas, estabelecendo-se hodiernamente dois coordenadores, um para cada esfera de atuação: a Senad quanto às competências de redução da oferta e a Senapred, quanto às de redução da demanda (peça 283, p. 4).

388. Porém, considerando a amplitude da política pública sobre drogas, essa duplicidade de instâncias coordenadoras, divididas por eixo, pode traduzir-se em prejuízos para o setor, notadamente no que tange à relacionamento entre os múltiplos atores envolvidos.

389. É, pois, assim imprescindível a designação de um responsável pela intercomunicação de todos os segmentos da política pública com o objetivo de criar coerência nas ações governamentais para reduzir a redundância, lacunas e contradições dentro e entre programas e ações.

390. Dessa forma, propõe-se que se estabeleça uma coordenação central para a política sobre Drogas, dotando-a de capacidade e competências para fazer com que os diversos sistemas institucionais que atuam na política pública trabalhem juntos.

391. A dificuldade encontrada pela Senad em comandar centralmente tão largo espectro de atores e órgãos governamentais resultou, inclusive, talvez pela falta de força política, no não reconhecimento de sua missão de também coordenar a vertente de enfrentamento da política pública em questão, no período de 2010 a 2018, ponto merecedor de proposta de ciência ao órgão.

392. A falta do exercício do atributo coordenação pela Senad e das competências do Conad tiveram implicações também no campo do monitoramento e avaliação da política pública, pois não houve preocupação, ou talvez meios, de conduzir esse processo avaliativo sob ótica global, seccional ou regional.

393. Portanto, é assim imprescindível que a Senad e a Senapred, apoiadas pelo Conad e pelas demais instituições integrantes do Sisnad, estabeleçam os canais necessários para viabilizar o processo de monitoramento e avaliação da política pública em comento, unindo suas diferentes nuances e trazendo resultados consolidados representativos, bem como promovendo os pertinentes registros em relatórios periodicamente atualizados e publicizados.

394. Afora os aspectos abordados, outro tema foi tratado na presente fiscalização: o não estabelecimento ordinário de ações conjuntas com países fronteiriços de procedimentos de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios.

395. No que tange ao compartilhamento de ações com países vizinhos, é preciso incentivá-los a implementar ou dar continuidade aos acordos de cooperação firmados com o Brasil para realizar

operações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em seus territórios, além de outras semelhantes, bem como dar especial celeridade a processos administrativos de suprimento de fundos que objetivam viabilizar as referidas operações conjuntas.

396. Por fim, para finalizar, têm-se, em resumo, as seguintes respostas às questões de auditoria que estruturaram a presente fiscalização, considerando o interregno de 2010 a 2018:

**397. A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infralegais?**

398. Normativos há, porém, conforme o caso, apresentam-se sobrepostos, conflitantes e inobservados. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, tema central da demanda legislativa ora em atendimento, foi descontinuado sem qualquer determinação legal expressa nesse sentido e não há qualquer outro plano nacional sucessor em vigor ainda em 2019.

399. A política nacional do setor, por sua vez, em 2018, encontrava-se instituída por meio de dois documentos de naturezas distintas e com diretrizes não coincidentes (decreto do Poder Executivo Federal e resolução do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas). Em 2019, o Governo Federal publicou a nova Política Nacional Antidrogas, entretanto, sem ainda revogar a resolução do conselho.

**400. Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas?**

401. Não. Conforme verificado em 2018, os órgãos do Sisnad atuavam em ambiente isolado, cada qual atento às suas respectivas atribuições.

402. O Conad não exercia a competência de integração dos órgãos que compõem o Sisnad e não havia comitês de gestão e execução da política pública sobre drogas instituídos e operantes. O Conad também não instituiu comissões, em especial, para o que importa no presente caso, a Comissão de Articulação Interinstitucional, cuja principal finalidade é consolidar a relação do Conad com os Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas, movimentos sociais e outros Conselhos de Políticas Públicas.

403. A Senad, por sua vez, encontrava dificuldades no processo de coordenação central, pois, politicamente, não tinha força para comandar instâncias posicionadas em escalões governamentais muitas vezes superiores ao dela própria. Ademais, o órgão, apesar de responsável, àquela época, pela coordenação da Política Pública em sua totalidade, não exercia essa competência em relação ao eixo enfrentamento.

404. Atualmente, segundo a legislação, não há um coordenador central para a política sobre drogas, competência dividida entre a Senad e a Senapred, cada qual na sua órbita de competência.

**405. Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?**

406. Não. Em 2018, havia deficiências no monitoramento e na avaliação da política pública, visto que se limitavam aos lançamentos no Siop e aos procedimentos de avaliação de planos plurianuais.

407. Encerrada a fiscalização e respondidas todas as questões de auditoria, bem como considerados todos os aspectos da política pública sobre drogas abordados neste trabalho, conclui-se que os achados de auditoria atestam, sobretudo, a não observância de diversos componentes e bases conceituais apresentados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, em especial os componentes utilizados como critérios desta auditoria, a saber: institucionalização, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.

408. Apesar de não constituir escopo desta auditoria o exame do desempenho da política pública em questão, a inobservância dos padrões estabelecidos nos referidos componentes certamente impactou a efetividade não apenas da política de drogas no período, mas também a de segurança pública, problema que hoje ocupa o centro das atenções do País.

**7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

409. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a) com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), determinar:

a.1) à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, que apresente ao Tribunal de Contas da União, até 1º/4/2020, o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019 (item 3.1.7);

a.2) à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, com o apoio do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e das demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que:

a.2.1) instituíam processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, consideradas todas suas ações, conforme determina o art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e os componentes Monitoramento e Avaliação do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com o propósito de (item 3.5.7):

a.2.1.1) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificativa lógica da política pública em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias;

a.2.1.2) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões do sucesso e insucesso;

a.2.1.3) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial;

a.2.1.4) determinar a eficiência econômica do programa;

a.2.1.5) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e

a.2.1.6) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos;

a.3) à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania que adotem providências com vistas à divulgação periódica e atualizada dos relatórios de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, nos termos do art. 3º, incisos V e VI, do Decreto 9.203/2017 e do Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (item 3.5.7);

a.4) ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas que inclua em seus planos de trabalho anuais atividades referentes à reformulação e acompanhamento da execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como ao acompanhamento do cumprimento, pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, das diretrizes nacionais para: i) prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; e ii) repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, nos termos do art. 2º, incisos II, VI e VII, do Decreto 9.926/2019 (item 3.5.7);

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, recomendar aos órgãos a seguir relacionados que avaliem a conveniência e a oportunidade de:

b.1) Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas: quando da elaboração da proposta do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas prevista no art. 5º e no art. 9º, inciso I, do Decreto 9.926/2019, sem prejuízo da coordenação e articulação central, cuidar para que esse plano nacional desdobre-se em planos setoriais e regionais; contemple toda política pública (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política); reflita-se nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais; e contenha todos os elementos característicos de um plano nacional, nos termos orientados nos Acórdãos 811/2017-TCU-Plenário e 579/2018-TCU-Plenário (item 3.1.7);

b.2) Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de órgão de assistência direta à Presidência da República: definir o órgão central da política pública sobre drogas, alocando-o em alto nível político e dotando-o de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todas as ações da política pública sobre drogas (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política) nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, conforme previsto no Objetivo 1 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad) (item 3.4.7);

b.3) Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública: avaliar o trâmite dos processos de suprimento de fundos destinados às ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços, bem como a outras atividades similares, de modo a dar-lhes maior celeridade, observados os necessários mecanismos de controles internos administrativos (item 4.1.7);

b.4) Ministério das Relações Exteriores, no papel de promotor dos interesses do Brasil no exterior: negociar e celebrar acordos, tratados ou instrumentos congêneres com governos de países fronteiriços a fim de estabelecer os melhores meios para incentivá-los a realizar operações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em seus territórios, bem como outras atividades

similares, consoante previsto nos acordos de cooperação já firmados ou em negociação entre o Brasil e os respectivos países (item 4.1.7);

c) com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência aos órgãos abaixo indicados sobre as seguintes impropriedades, verificadas no período de 2010 a 2018, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

c.1) Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas: não execução do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, o que afrontou o Decreto 7.179/2010, bem como inexistência de qualquer outro plano nacional sucessor vigente (item 3.1.7);

c.2) Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania: coexistência, no período compreendido entre 2010 e 2018, de duas políticas nacionais sobre drogas, instituídas pelo Decreto 4.345/2002 e pela Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, o que afrontou as boas práticas da componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (item 3.2.7);

c.3) Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas:

c.3.1) não exercício, no período de 2010 a 2018, por parte do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, das competências de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas; de orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas; de desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas; e de promoção da integração dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o que afrontou o disposto no art. 4º, incisos I, II, III e V, do Decreto 5.912/2006, então vigente, c/c os arts. 1º, incisos I, II, III e V, do Regimento Interno do Conad aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014 (itens 3.4.7);

c.3.2) não realização de quatro reuniões ordinárias anuais pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto no art. 14, inciso I, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014 (item 3.4.7);

c.3.3) não registro sistemático de reuniões do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas em atas, bem como ausência de assinaturas e aprovações desses documentos, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto nos arts. 26 e 27, §§1º e 2º, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014 (item 3.4.7);

c.3.4) não instituição, no âmbito do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, das comissões de Legislação e Normas, de Acompanhamento de Políticas Públicas sobre Drogas, de Articulação Interinstitucional e de Orçamento e Finanças, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto no art. 10, incisos I a IV, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014 (item 3.4.7);

c.3.5) não reconhecimento, por parte da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, de responsabilidades relacionadas ao eixo de enfrentamento no âmbito da política pública sobre drogas, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto nos art. 1º, incisos I e II; art. 2º, inciso II, e art. 4º, *caput* e inciso II, do Decreto 5.912/2006; e anexo I, art. 17, inciso IV, do Decreto 9.360/2018 (item 3.4.7);

c.4) Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, Secretaria Executiva do Ministério da Educação e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas: não priorização do eixo prevenção do uso indevido de drogas, o que afrontou o pressuposto básico 2.6 da Política Nacional Antidrogas (Decreto 4.345/2002) vigente até 2018 (item 3.3.7);

d) determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, aos órgãos indicados nos itens “a” e “b” anteriores que, conforme cada caso, apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias:

d.1) as providências adotadas para dar cumprimento às determinações;



- d.2) a análise da viabilidade da implementação 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) enviar cópia do acórdão prolatado neste processo e no TC 032.003/2017-0, bem como dos respectivos relatórios e votos, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, em atendimento integral à Solicitação do Congresso Nacional de que trata a Proposta de Fiscalização e Controle 9 da Câmara dos Deputados (referência: Ofício 60/17 – Pres, de 3/5/2017, peça 13);
- f) estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008 ao TC 032.003/2017-0 (parágrafo 11);
- g) enviar cópia do acórdão que será emitido no âmbito destes autos aos titulares dos seguintes órgãos, informando-os que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, poderá ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) no dia seguinte ao de sua oficialização:
- g.1) Casa Civil da Presidência da República;
  - g.2) Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Economia, da Educação, da Cidadania, da Defesa, das Relações Exteriores e Controladoria-Geral da União;
  - g.3) Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;
  - g.4) Conselho Nacional de Educação;
  - g.5) Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas;
  - g.6) Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas;
  - g.7) Secretaria Nacional de Segurança Pública;
  - g.8) Departamento de Polícia Federal;
  - g.9) Secretarias Executivas dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Saúde e da Cidadania e Secretário-Geral das Relações Exteriores;
  - g.10) Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;
  - g.11) Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania do Ministério das Relações Exteriores;
  - g.12) Controle Interno dos Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores e da Presidência da República e Secretaria Federal de Controle Interno; e
  - g.13) Secretarias de Controle Externo da Educação (SecexEducação), da Saúde (SecexSaúde), da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência), do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) e da Administração do Estado (SecexAdministração); e
- h) determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) que monitore o presente acórdão.

É o Relatório.

**VOTO**

Conforme visto no Relatório, trata-se de Solicitação encaminhada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, contendo a Proposta de Fiscalização e Controle n.9 (PFC 9), para a realização de auditoria com vistas a avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), instituído pelo Decreto 7.179/2010 com vistas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social dos usuários, bem assim ao enfrentamento do tráfico.

2. Em sede de admissibilidade, a Solicitação merece ser conhecida, eis que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie, constantes do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno; e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008.

3. Quanto ao mérito, verifico que a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa abordou, com bastante propriedade, no minucioso Relatório da Auditoria Operacional realizada (peça 293), cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, com as particularidades inerentes ao tema, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

4. Nesse contexto, afigura-se pertinente a proposta de atendimento à Solicitação, nos termos consignados nos autos, e de encaminhamento dos resultados da auditoria à Comissão demandante, bem assim o endereçamento de determinações e recomendações aos diversos órgãos e entidades responsáveis por dar cumprimento ao arcabouço normativo-estruturante referente ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod) e à implementação das políticas públicas de enfrentamento às drogas.

5. Trata-se de assunto que tem merecido especial preocupação por parte desta Corte de Contas, tendo sido realizados outros trabalhos de fiscalização referentes ao tema do enfrentamento do problema das drogas, a exemplo do Acórdão 360/2012-Plenário, também de minha relatoria, por meio do qual o Plenário apreciou a auditoria de natureza operacional com foco na Política Nacional sobre Drogas e no qual foram constatadas, além de diversas oportunidades de melhoria, falhas em ações de controle, acompanhamento, fiscalização e avaliação de ações relacionadas a essa importante área de atuação do Estado.

6. Nesse passo, antes de apresentar o resumo da minudente auditoria, bem como de suas conclusões e encaminhamentos, gostaria de louvar a excelência do trabalho realizado pela zelosa equipe da SecexDefesa, cuja avaliação das ações governamentais e do funcionamento das diversas instâncias envolvidas com o tema podem auxiliar no aprimoramento das políticas públicas sobre drogas, contribuindo para que os recursos públicos reservados ao setor sejam aplicados de modo eficiente.

7. Conforme já informado, a fiscalização teve como objetivo principal a avaliação dos atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, com foco na institucionalização, na coordenação e coerência, e no monitoramento e avaliação dessa política pública no âmbito federal, com os achados de auditoria referenciados no período compreendido entre o ano de instituição do Plano (2010) e o encerramento dos trabalhos de auditoria (setembro/2018), quando da finalização do primeiro relatório da equipe da SecexDefesa.

8. Em resumo, tentou-se responder às seguintes questões de auditoria: I - A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infra legais? II - Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas? III - Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?

9. De início, a unidade técnica especializada cuidou de definir o escopo do trabalho e de limitar o período a ser avaliado, bem como de apresentar, como arcabouço teórico auxiliar para a fiscalização, ademais dos principais normativos referentes às políticas públicas sobre drogas, o

Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas publicado pelo TCU, explicitando os critérios e componentes necessários à adequada avaliação das ações governamentais nas mais diversas vertentes da atuação dos agentes públicos.

10. A fiscalização foi realizada em conformidade com as “Normas de Auditoria do TCU”, tendo sido observados os procedimentos e normativos institucionais sobre o tema, com destaque para o “Manual de Auditoria Operacional”, “Técnica de Entrevistas para Auditorias”, “Painel de Referência em Auditorias” e “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovados pela Segecex.

11. Por oportuno, como bem destacado pela SecexDefesa, o trabalho de fiscalização não cuidou de avaliar as ações empreendidas pelos órgãos federais em parceria com estados, Distrito Federal e municípios, assim como não se propôs a avaliar o **desempenho da política pública**.

12. Verificou-se excessiva multiplicidade de instâncias e atores envolvidos na implementação da política pública sobre drogas (a Política Nacional Antidrogas foi instituída pelo Decreto 4.345/2002 e continua em vigor), sendo esta multiplicidade o principal limitador do trabalho de fiscalização, além de terem sido constatadas fragilidades normativas (miríade de normas e marco regulador contraditório), não raro acompanhadas de deficiências estruturais e de coordenação nos órgãos envolvidos, com reflexos sobre a gestão do próprio Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

13. Referido Plano, lançado no derradeiro ano do Governo do Presidente Lula, teve duração efêmera, eis que em dezembro de 2011, no final do primeiro ano do Governo da Presidente Dilma Rousseff, foi lançado o Programa “Crack, é Possível Vencer”, com objetivo e vigência determinados, sendo prioritário e monitorado diretamente por meio da Casa Civil/PR, com três anos de execução e recursos orçamentários da ordem de R\$ 3,92 bilhões. Consoante informado pela SecexDefesa, com “*o fim do prazo de vigência desse programa, de 2015 em diante, os eixos prevenção e cuidado passaram a ser orientados pelas ações e objetivos discriminados no Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019) - programa 2085 - Redução do Impacto Social do Alcool e outras Drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social.*”.

14. De modo bastante esclarecedor, a equipe da SecexDefesa cuidou de sintetizar a evolução da política de drogas no país, informando seis fases, a saber, bem como diversos modelos/paradigmas de enfrentamentos da questão (moral/criminal, doença, redução de danos):

63. Apesar da complexidade, a análise e síntese permitem concluir pela seguinte evolução da política, dos planos e dos programas sobre drogas no Brasil: primeira fase - até outubro de 1976, em que se publicou a primeira lei brasileira sobre drogas (Lei 6.368/1976); segunda fase - de outubro de 1976 a agosto de 2006, com a edição da Lei 11.343/2006; terceira fase - de agosto de 2006 em diante, com a publicação da Lei 11.343/2006; quarta fase - de março de 2010, em que se deu a edição do Picod, até janeiro de 2011, com o fim do Picod; quinta fase - de janeiro de 2012 até dezembro de 2014, com o fim do programa “Crack, é Possível Vencer”; e sexta fase - de janeiro de 2015 aos dias atuais.

64. A primeira, a segunda e a terceira fases da evolução do marco regulatório da política de drogas no Brasil não fizeram parte desta auditoria, uma vez que, na solicitação em que se insere o presente trabalho, o Congresso Nacional fez referência expressa ao Picod e demais atos de gestão da política atualmente em vigor.

15. Independente do modelo a ser adotado, bem asseverou a equipe da SecexDefesa que a política pública sobre drogas deve ser efetiva, coerente, planejada, acompanhada de avaliação constantemente, pelas instâncias competentes, de forma transversal e integral, o que, no curso da auditoria, não foi constatado de modo aderente nas ações das instâncias governamentais envolvidas com a questão.

16. Destaco a seguir, de forma resumida, os Achados de Auditoria registrados no Relatório, acompanhados das respectivas análises e conclusões da equipe de fiscalização.

17. **Achado 1:** inexistência de plano nacional sobre drogas em vigor. O Decreto 7.179/2010, que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas,

embora não tenha sido revogado, não direcionou no passado, tampouco direciona no presente, as ações referentes à política pública sobre drogas.

17.1. As instâncias de gestão do Picod (Comitê Gestor e Grupo Executivo, integrados por múltiplos atores governamentais) não funcionaram a contento, inexistindo arquivos no Ministério da Justiça e da Segurança Pública (instância coordenadora), de registros de reuniões e de deliberações dos comitês, evidenciando que o Plano não foi efetivamente executado e que as ações imediatas e estruturantes, previstas no Decreto 7.179/2010, não foram implementadas, a exemplo da previsão de criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado (Ciccon), com ênfase no narcotráfico, em articulação com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), com apoio das Forças Armadas.

17.2. O Ciccon não foi criado, foi elaborado apenas um projeto básico, sem implementação, bem como estruturado um núcleo mínimo de articulação composto apenas por 04 integrantes.

17.3. Também não foi criado sítio eletrônico, na internet, ação prevista como imediata no Picod, para funcionar como centro de referência das melhores práticas de prevenção ao uso do crack e outras drogas, de enfrentamento ao tráfico e de reinserção social do usuário, não tendo sido encontrados, segundo informou a Senad, registros da existência do referido sítio, mas apenas um banco de dados de projetos relacionados à prevenção e suas avaliações, integrado ao portal do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), que se encontrava em desenvolvimento na fase de execução da auditoria.

17.4. Em face das evidências anotadas, bem destacou a SecexDefesa que o Picod não avançou, apesar de formalmente instituído por Decreto. Não foi implementado, sendo substituído pelo programa “Crack, é Possível Vencer”, o qual também foi encerrado, não havendo qualquer plano sucessor, para em seguida concluir a unidade técnica que *“o Estado não teve capacidade organizacional para dar continuidade aos planos preparados para o setor e não há hoje, portanto, nenhum plano nacional institucionalizado em execução apto a reger as iniciativas da área.”*

17.5. Como causas da não implementação do Picod, destacou-se, dentre outras, i) a decisão dos governos de 2011-2017 de tratar a temática drogas a partir de outras diretrizes (“Crack, é Possível Vencer”); ii) o desconhecimento dos gestores em relação ao conteúdo do Decreto 7.179/2010; iii) o amplo número de membros do Comitê Gestor, dificultando uma agenda comum a fim de viabilizar os encontros; iv) a omissão da coordenação das instâncias de gestão do Picod no tocante às suas atuações e/ou competências; v) a alta rotatividade do cargo de Ministro da Justiça de 2010 a 2017; e vi) a omissão dos gestores do Ministério da Defesa e do Departamento de Polícia Federal para ultimar as tratativas para constituição do Ciccon.

17.6. Em face da situação encontrada, a equipe da SecexDefesa propõe, em síntese, dentre outros encaminhamentos necessários, dar ciência à Casa Civil/PR, à Secretaria Executiva, à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do MJSP e ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas sobre a não execução do plano nacional instituído pelo Decreto 7.179/2010, bem como sobre a não existência de qualquer outro plano similar, sendo a atuação governamental na política pública sobre drogas desprovida de orientação e de coordenação centralizadas, bem como de acompanhamento e de avaliação sistêmicos de resultados.

18. **Achado 2:** Existência de duas políticas nacionais sobre drogas (PNAD) não consolidadas, em vigor no período de 2010-2019, e ambas não totalmente coincidentes, tendo como causas, dentre outras, a não propositura, pelo então Ministério da Justiça, da atualização da política nacional sobre drogas, na esfera de sua competência, conforme previsto no Decreto 5.912/2006, bem como o não exercício, pelo Conad, de sua competência de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas prevista no mencionado decreto.

18.1. Como visto, foi instituída, por meio do Decreto 4.345/2002, a Política Nacional Antidrogas, definindo objetivos e diretrizes para o desenvolvimento de estratégias na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais e à saúde, repressão ao tráfico, e estudos, pesquisas e avaliações decorrentes do uso indevido de drogas.

18.2. Por outro lado, foi editada, em 2005, a Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, aprovando a Política Nacional sobre Drogas.

18.3. Segundo a SecexDefesa, “a resolução aprovada pelo Conad efetivamente alterou diversos mandamentos da política nacional estabelecida pelo Decreto 4.345/2002, sem que, contudo, houvesse a necessária incorporação das novas diretrizes – bem como expurgo de orientações dissonantes – ao texto do decreto do Executivo a partir de ato do Presidente da República.”

18.4. A existência de dois normativos com instruções não coincidentes deveu-se ao não exercício, até pelo menos 2017, de competências a cargo da Senad e do Conad.

18.5. Após concluída a auditoria, o Governo Federal publicou o Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas, revogando o Decreto 4.345/2002; porém, sem revogar expressamente a Resolução 3/CGSPIR/CONAD.

18.6. Considerando a situação encontrada, a SecexDefesa propõe dar ciência à Senad e à Senapred sobre a coexistência, no período de 2010/2018, de duas políticas nacionais sobre drogas, instituídas pelo Decreto 4.345/2002 e pela Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, em afronta à componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

19. **Achado 3:** O eixo prevenção, apontado como prioritário no âmbito da Política Nacional Antidrogas (Decreto 4.345/2002, revogado em 2019), possuía frágil estruturação e apresentava poucas ações relacionadas no âmbito das diversas instâncias ministeriais envolvidas. Como causas para a situação constatada, foram registrados, pela equipe de auditoria, o não exercício, por parte da Senad, do protagonismo que lhe foi conferido para direcionar a implementação e fomento de ações do eixo prevenção, a falta de priorização do eixo prevenção no âmbito da política pública sobre drogas e a omissão do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação (ausência da temática nos currículos escolares) no cumprimento da diretriz 4.2.8 do Decreto 4.345/2002.

19.1. Referido decreto estabelecia como pressuposto básico “*Priorizar a prevenção do uso indevido de drogas, por ser a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade*”.

19.2. Ressaltou a SecexDefesa que, dentre as principais ações de prevenção, sobressaem-se, por exemplo, as campanhas publicitárias de comunicação que desestimulam os cidadãos a consumir produtos ilícitos, bem como, em especial, os projetos que tenham o jovem como público-alvo.

19.3. Restou revelado, por ex., no âmbito do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, que a questão das drogas foi tratada como tema transversal.

19.4. Quanto aos Ministérios da Cultura e do Esporte, seus gestores afirmaram que, apesar das pastas integrarem o Comitê Gestor do Picod, não havia registro de ações voltadas especificamente para prevenção ao uso de drogas em razão do Plano, nem de atuação conjunta com outros órgãos.

19.5. Constatou-se também a inexistência de projetos permanentes para orientar os cidadãos a não fazer uso de drogas ilícitas, contribuindo para a conclusão acerca da ausência de prioridade do eixo prevenção na condução da política pública sobre drogas.

19.6. Em face das constatações, propõe a unidade técnica dar ciência do achado às instâncias ministeriais competentes.

20. **Achado 4:** O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) não exerciam adequadamente seus papéis institucionais no período analisado (2010 a 2018).

20.1. Como evidências, foram destacadas a não realização, no quantitativo previsto em norma, das reuniões colegiadas presenciais, além de falhas nos respectivos registros históricos (atas, resumo dos assuntos, deliberações tomadas).

20.2. Foram apontadas como justificativas, diversas dificuldades operacionais na realização das reuniões, desde o baixo orçamento para as despesas com diárias e passagens até a ausência de contrato com empresa para degravação.



20.3. No âmbito do Conad, foi verificada também a ausência de relatórios acerca da avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas e do desempenho dos planos e programas correlatos, bem assim que as comissões previstas no Regimento Interno do Conad nunca foram instituídas, ademais de o referido Conselho não possuir estrutura física para funcionar.

20.4. Em contraponto às limitações de ordem estrutural no Conad, a SecexDefesa trouxe a lume exemplos de outras instâncias para as quais as competências governamentais se fizeram acompanhar do provimento das respectivas estruturas.

20.5. Destacou a equipe da auditoria que o *“Conselho Nacional de Educação possui sede própria e sua Secretaria Executiva é composta por assessoria, coordenação e duas chefias de apoio, uma para cada uma das câmaras (Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior), conforme consta no sítio <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/cne-quem-e-quem> (acesso em 26/2018). Já a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Assistência Social possui uma assessoria, quatro coordenações e uma divisão, as quais são divididas em serviços.”*

20.6. Com referência ao Senad, as deficiências na sua atuação decorreram, em grande parte, do fato de se tratar de uma unidade administrativa situada em posição hierárquica inferior à de um ministério (Secretaria do Ministério da Justiça), mas com a função legal e regimental de coordenar e articular atividades desenvolvidas por outros órgãos localizados em nível político mais alto do que ela própria, como os Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social, da Educação, dentre outros.

20.7. Ao final da avaliação do achado, concluiu a equipe da SecexDefesa que o Senad *“não ocupava nível político que lhe proporcionasse o necessário empoderamento para exercer o papel de articulador central da política pública no período avaliado”*, com liderança deficitária para integrar os demais atores da política pública sobre drogas, além da referida política não se constituir em tema prioritário para o Governo.

20.8. Assim, a equipe de auditoria propõe, em resumo, o endereçamento de recomendação à Casa Civil/PR para que avalie a conveniência e oportunidade de definir o órgão central da política pública sobre drogas, alocando-o em alto nível político e dotando-o de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todas as ações da política pública sobre drogas (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política) nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, conforme previsto no Objetivo 1 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad).

21. **Achado 5:** Foram verificadas deficiências nas rotinas de monitoramento e de avaliação sistematizadas e periódicas da política pública sobre drogas em sua forma global, por eixo (prevenção, cuidado e enfrentamento/autoridade) e/ou regionalizado, com prejuízos ao processo de medição da concretização de objetivos programados e ao aperfeiçoamento da ação governamental, em razão, dentre outras causas, da falta de atuação das instâncias competentes (Senad e Conad) e do Comitê Gestor do Plano Integrado de Enfretamento ao Crack e outras Drogas.

21.1. Consoante já revelado em itens anteriores, o Senad e o Conad não sistematizavam, tampouco controlavam centralmente dados, informações, efetivos resultados e entraves relacionados às ações executadas pelos diferentes órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional Antidrogas (Sisnad).

21.2. A SecexDefesa destacou que não havia sequer critérios e requisitos necessários à elaboração de prestações de contas, ao repasse de dados gerenciais e às demais providências imprescindíveis ao monitoramento e à avaliação da política, programas e planos afetos à área de drogas ilícitas.

21.3. Especificamente quando ao Senad, a fiscalização não logrou êxito em obter dados, informações, estudos e análises sistêmicos e/ou globais, o que, igualmente, caracterizou, até 2018, omissão no exercício de competências daquela Secretaria no tocante à incumbência de coordenar

atividades relativas à avaliação de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas, nos termos do Decreto 9.360/2018 e legislação de regência.

21.4. A auditoria constatou que, na maioria dos casos, os responsáveis pelas ações ligadas às drogas organizavam individualmente os dados e informações oriundos das ações executadas, sem qualquer perspectiva de avaliação conjunta com aquelas realizadas pelos demais órgãos do Sisnad.

21.5. Referidas constatações anotadas pela equipe da SecexDefesa ensejaram proposta de determinação às instâncias envolvidas para que, em síntese, adotem providências com a finalidade de instituir processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, dentre outras ações necessárias.

22. **Achado 6:** As ações de erradicação de plantações de maconha no Paraguai e de destruição de laboratórios de cocaína no Peru (período de 2010/2018), não foram realizadas com a frequência recomendada, com conseqüente aumento da circulação de drogas no território brasileiro.

22.1. Apesar de o Departamento de Polícia Federal possuir acordo de cooperação com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, com vistas à execução de ações de erradicação de maconha naquele país, bem assim de existir ajuste celebrado com a Polícia Nacional do Peru, com previsão de realização de operações para a destruição de laboratórios de cocaína naquele território, diversas operações conjuntas deixaram de ser realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, em razão de trâmites burocráticos inerentes ao processo de execução dos suprimentos de fundos necessários a essas ações.

22.2. Como resultado, segundo informações prestadas por representante do Departamento de Polícia Federal (peça 149, ata de reunião, pp. 9-11), houve recorde histórico na apreensão da droga no país, pois passou a haver maior circulação do produto no território brasileiro.

22.3. Como causas para a situação encontrada, a equipe da fiscalização apontou a alta rotatividade do cargo de Ministro de Estado da Justiça nos anos de 2016 e 2017, dificultando o trâmite burocrático para autorização de suprimento de fundos; restrições orçamentárias no Paraguai; e a solicitação do Peru, em 2016, para que a estratégia de destruição de laboratórios fosse revisada.

22.4. A situação revelada ensejou proposta de recomendação aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, no sentido de envidarem esforços para que as ações de enfrentamento não deixem de ser realizadas com a frequência adequada, mediante a aceleração dos trâmites burocráticos necessários à execução de despesas correlatas à atividade, bem como a promoção de maior articulação com os países vizinhos, incentivando-os a reconhecer a importância das operações compartilhadas.

23. Após a conclusão da auditoria, foram promovidas diversas mudanças legislativas, devidamente anotadas no relatório final, com destaque para a Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.884/2019, na qual houve divisão de competências entre o Ministério da Cidadania, atualmente responsável por ações voltadas à redução da demanda de drogas, e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela redução da oferta de drogas.

24. E, em 11/4/2019, foi publicado o Decreto 9.761/2019, aprovando a nova Política sobre Drogas (PNAD), estabelecendo a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas como os órgãos responsáveis pela articulação e pela coordenação dessa política, no âmbito de suas competências.

25. Também foi publicado o Decreto 9.926/2019, o qual determina, em seu art. 5º, que, até o dia 1º de março de cada ano, a proposta de Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (com duração de 5 anos) ou de sua reformulação, será submetida ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas pela Secretaria-Executiva do referido Conselho, em conjunto com a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, razão pela qual a SecexDefesa propõe o endereçamento de determinação à Senad para que apresente ao Tribunal, até 1º/04/2020, o Plano de que trata o mencionado Decreto.

26. Dentre as alterações meritórias constantes da novel legislação, contribuindo para minimizar parte dos problemas estruturantes identificados pela auditoria, ressaltou a SecexDefesa o

pressuposto 2.36 da política nacional sobre drogas, qual seja, “*Buscar assegurar à Pnad o caráter de Política de Estado e garantir, de forma contínua, recursos orçamentários, humanos, administrativos, científicos e de governança para o desenvolvimento de suas ações.*”.

27. Por fim, especificamente quanto às três questões de auditoria formuladas, a equipe da SecexDefesa se manifestou conforme resumido a seguir.

27.1. **A atuação dos diversos atores governamentais envolvidos na implementação da política pública sobre drogas é regulada em normativos legais ou infra legais?** Verificou-se que, apesar de a política pública sobre drogas amparar-se em diversos dispositivos legais e infra legais, houve, no período considerado, normas não observadas, sobrepostas e conflitantes. Ademais, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas foi descontinuado sem qualquer determinação legal expressa nesse sentido e não há qualquer outro plano nacional sucessor em vigor ainda em 2019.

27.2. **Os atores governamentais trabalham de maneira coordenada para a implementação da política pública sobre drogas?** Não. Os órgãos do Sisnad atuavam em ambiente isolado, cada qual atento às suas respectivas atribuições. O Conad não exercia a competência de integração dos órgãos que compõem o Sisnad e não havia comitês de gestão e de execução da política pública sobre drogas instituídos e operantes. A Senad, por seu turno, encontrava dificuldades no processo de coordenação central, pois, politicamente, não tinha força para comandar instâncias posicionadas em escalões governamentais muitas vezes superiores ao dela própria.

27.3. **Os mecanismos de monitoramento e avaliação da política pública sobre drogas permitem avaliar seu desempenho?** Não. Em 2018, havia deficiências no monitoramento e na avaliação da política pública, visto que se limitavam aos lançamentos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e aos procedimentos de avaliação de planos plurianuais.

Ante o exposto, acolhendo integralmente o Relatório da Auditoria Operacional, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2020.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

**ACÓRDÃO Nº 280/2020 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC 009.180/2012-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Segurança Pública, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública.
8. Representação legal: Adriano Augusto de Souza e outros, representando a Casa Civil da Presidência da República.

**9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, por meio da qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União a Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), tendo sido realizada Auditoria Operacional para avaliação dos atos de gestão das políticas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piccod).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar:

9.2.1 à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, que apresente ao Tribunal de Contas da União, até 1º/4/2020, o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o art. 5º do Decreto 9.926/2019;

9.2.2. à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, com o apoio do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e das demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que:

9.2.2.1. instituem processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, consideradas todas suas ações, conforme determina o art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e os componentes Monitoramento e Avaliação do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com o propósito de:

9.2.2.1.1. examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica da política pública em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias;

9.2.2.1.2. comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões do sucesso e insucesso;

9.2.2.1.3. verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial;

9.2.2.1.4. determinar a eficiência econômica do programa;

9.2.2.1.5. determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e

9.2.2.1.6. identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos;

9.2.3. à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania que adotem providências com vistas à divulgação periódica e atualizada dos relatórios de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, nos termos do art. 3º, incisos V e VI, do Decreto 9.203/2017 e do Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal;

9.2.4. ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas que inclua em seus planos de trabalho anuais atividades referentes à reformulação e ao acompanhamento da execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como ao acompanhamento do cumprimento, pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, das diretrizes nacionais para: i) prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; e ii) repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, nos termos do art. 2º, incisos II, VI e VII, do Decreto 9.926/2019;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar aos órgãos a seguir relacionados que avaliem a conveniência e a oportunidade de:

9.3.1. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas: quando da elaboração da proposta do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas prevista no art. 5º e no art. 9º, inciso I, do Decreto 9.926/2019, sem prejuízo da coordenação e articulação central, cuidar para que esse plano nacional desdobre-se em planos setoriais e regionais; contemple toda política pública (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política); reflita-se nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais; e contenha todos os elementos característicos de um plano nacional, nos termos orientados nos Acórdãos 811/2017-TCU-Plenário e 579/2018-TCU-Plenário;

9.3.2. Casa Civil da Presidência da República, na qualidade de órgão de assistência direta à Presidência da República: definir o órgão central da política pública sobre drogas, alocando-o em alto nível político e dotando-o de capacidades e competências necessárias à coordenação e à articulação de todas as ações da política pública sobre drogas (redução da demanda, redução da oferta e gestão da política) nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, conforme previsto no Objetivo 1 do Eixo Fortalecimento Institucional do Plano de Ação Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 da Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (Cicad);

9.3.3. Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública: avaliar o trâmite dos processos de suprimento de fundos destinados às ações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em países fronteiriços, bem como a outras atividades similares, de modo a dar-lhes maior celeridade, observados os necessários mecanismos de controles internos administrativos;

9.3.4. Ministério das Relações Exteriores, no papel de promotor dos interesses do Brasil no exterior: envie esforços para negociar e celebrar acordos, tratados ou instrumentos congêneres com governos de países fronteiriços a fim de estabelecer os melhores meios para incentivá-los a realizar operações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em seus territórios, bem como outras atividades similares, consoante previsto nos acordos de cooperação já firmados ou em negociação entre o Brasil e os respectivos países;

9.4. com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência aos órgãos abaixo indicados sobre as seguintes impropriedades, verificadas no período de 2010 a 2018, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:



9.4.1. Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas: não execução do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, o que afrontou o Decreto 7.179/2010, bem como inexistência de qualquer outro plano nacional sucessor vigente;

9.4.2. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania: coexistência, no período compreendido entre 2010 e 2018, de duas políticas nacionais sobre drogas, instituídas pelo Decreto 4.345/2002 e pela Resolução 3/GSIPR/CONAD/2005, o que afrontou as boas práticas da componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União;

9.4.3. Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas:

9.4.3.1. não exercício, no período de 2010 a 2018, por parte do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, das competências de acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas; de orientação normativa sobre as atividades de prevenção, atenção, reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas; de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas; de desempenho dos planos e programas da política nacional sobre drogas; e de promoção da integração dos órgãos e entidades congêneres dos estados, dos municípios e do Distrito Federal ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o que afrontou o disposto no art. 4º, incisos I, II, III e V, do Decreto 5.912/2006, então vigente, c/c os arts. 1º, incisos I, II, III e V, do Regimento Interno do Conad aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014;

9.4.3.2. não realização de quatro reuniões ordinárias anuais pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto no art. 14, inciso I, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014;

9.4.3.3. não registro sistemático, em atas, de reuniões do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como ausência de assinaturas e aprovações desses documentos, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto nos arts. 26 e 27, §§1º e 2º, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014;

9.4.3.4. não instituição, no âmbito do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, das comissões de Legislação e Normas, de Acompanhamento de Políticas Públicas sobre Drogas, de Articulação Interinstitucional e de Orçamento e Finanças, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto no art. 10, incisos I a IV, do Regimento Interno do Conselho aprovado pela Portaria GAB-MJ 473, de 27/2/2014;

9.4.3.5. não reconhecimento, por parte da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, de responsabilidades relacionadas ao eixo de enfrentamento no âmbito da política pública sobre drogas, no período de 2010 a 2018, o que afrontou o disposto nos art. 1º, incisos I e II; art. 2º, inciso II, e art. 4º, *caput* e inciso II, do Decreto 5.912/2006; e anexo I, art. 17, inciso IV, do Decreto 9.360/2018;

9.4.4. Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, Secretaria Executiva do Ministério da Educação e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas: não priorização do eixo prevenção do uso indevido de drogas, o que afrontou o pressuposto básico 2.6 da Política Nacional Antidrogas (Decreto 4.345/2002) vigente até 2018;

9.5. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aos órgãos/entidades indicados nos subitens 9.2 e 9.3 anteriores que, conforme cada caso, apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias:

9.5.1. as providências adotadas para dar cumprimento às determinações;

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

9.5.3. os resultados efetivos já proporcionados pelas deliberações;

9.6. enviar cópia da presente deliberação e do acórdão prolatado no TC 032.003/2017-0, bem como dos respectivos relatórios e votos, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, considerando integralmente atendida, a teor do disposto no art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, a Solicitação do Congresso Nacional de que trata a Proposta de Fiscalização e Controle n. 9 da Câmara dos Deputados;

9.7. estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008 ao TC 032.003/2017-0;

9.8. enviar cópia da presente deliberação aos titulares dos seguintes órgãos, informando-os que o inteiro teor do acórdão, incluindo o relatório e o voto, poderá ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

9.8.1. Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Economia, da Educação, da Cidadania, da Defesa, das Relações Exteriores e Controladoria-Geral da União; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Conselho Nacional de Educação; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Departamento de Polícia Federal; Secretarias Executivas dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Saúde e da Cidadania e Secretário-Geral das Relações Exteriores; Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania do Ministério das Relações Exteriores; Controle Interno dos Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores e da Presidência da República e Secretaria Federal de Controle Interno; e Secretarias de Controle Externo da Educação (SecexEducação), da Saúde (SecexSaúde), da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência), do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) e da Administração do Estado (SecexAdministração);

9.9. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) que monitore o cumprimento da presente deliberação;

9.10. autorizar o arquivamento do processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 14, inciso IV e no art. 17, inciso II, ambos da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 4/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2020 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0280-04/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:



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



**MONITORAMENTO  
- POLÍTICA DE  
ENFRENTAMENTO  
ÀS DROGAS**







**ACÓRDÃO Nº 2247/2022 - TCU – Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea "a", e 169, inciso I, do Regimento Interno, em fazer as determinações e considerações quanto ao cumprimento das deliberações do Acórdão 280/2020-TCU-Plenário abaixo especificadas, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

**1. Processo TC-029.424/2020-8 (MONITORAMENTO)**

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefes).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1 considerar parcialmente cumprida a determinação 9.2.1;

1.6.2. determinar à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na qualidade de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em novo e improrrogável prazo de noventa dias, apresente a esta Corte de Contas a proposta final aprovada do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas de que trata o parágrafo único do art. 5º do Decreto 9.926/2019, bem como a minuta de decreto a ser submetida ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública para deliberação final e posterior encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República, conforme previsto no art. 10º e parágrafo único da Resolução Conad 2/2020;

1.6.3. suspender as análises do cumprimento das determinações 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4, bem como do implemento da recomendação 9.3.1, até que seja cumprida a determinação “b” acima;

1.6.4. considerar parcialmente implementada a recomendação 9.3.2;

1.6.5. tornar insubsistente o subitem 9.3.3 do Acórdão 280/2020-TCU-Plenário, ante as modificações normativas supervenientes;

1.6.6. tornar insubsistente o subitem 9.3.4, ante a identificação da secretaria responsável pela implementação da demanda, conforme recomendação a seguir;

1.6.7. recomendar à Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do Ministério das Relações Exteriores, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de envidar esforços para negociar e celebrar acordos, tratados ou instrumentos congêneres com governos de países fronteiriços a fim de estabelecer os melhores meios para incentivá-los a realizar operações de erradicação de drogas ilícitas e de destruição de laboratórios em seus territórios, bem como outras atividades similares, consoante previsto nos acordos de cooperação já firmados ou em negociação entre o Brasil e os respectivos países;

1.6.8. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que monitore a recomendação contida no item 1.6.7 desta deliberação;

i) enviar cópia desta deliberação, acompanhada dos pareceres às peças 40-42 à Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Cidadania, das Relações Exteriores e Controladoria-Geral da União; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TCU - Plenário

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Drogas; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Departamento de Polícia Federal; Secretarias Executivas dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Cidadania; Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do Ministério das Relações Exteriores; Controle Interno dos Ministérios das Relações Exteriores e da Presidência da República e Secretaria Federal de Controle Interno, informando-lhes que seu inteiro teor poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

# **PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**







**ACÓRDÃO Nº 2147/2020 - TCU – Plenário**

Trata-se de acompanhamento da implementação e dos resultados do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

O presente processo originou-se do Acórdão 811/2017 - Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, que, dentre outros pontos, determinou à SecexDefesa que instaurasse processo para acompanhar a elaboração e implementação do PNSP, que, à época, havia sido instituído pela Portaria MJSP 182, de 22/2/2017.

A primeira apreciação destes autos se deu com a prolação do Acórdão 579/2018 - Plenário, que autorizou a unidade técnica a manter este processo aberto a fim de permitir a avaliação das melhorias que seriam implementadas na nova versão do plano e dos correspondentes resultados em uma segunda etapa do acompanhamento, então prevista para o segundo semestre de 2018. Além disso, deliberou:

“9.1. recomendar ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública que:

9.1.1. na reformulação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, estabeleça:

9.1.1.1. prazo de vigência do plano;

9.1.1.2. indicadores e metas para as ações a serem implementadas;

9.1.1.3. critérios de priorização de ações;

9.1.1.4. instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre os entes envolvidos na implementação do PNSP que contenham, claramente, obrigações e responsabilidades dos atores envolvidos;

9.1.1.5. processo de gestão dos riscos envolvidos na implementação do plano;

9.1.1.6. sistema de avaliação e monitoramento do plano;

9.1.1.7. definição das instâncias responsáveis pelo acompanhamento contínuo do plano no Ministério Extraordinário da Segurança Pública e nos órgãos e entidades parceiros, a competência dessas instâncias, a forma de divulgação dos resultados da implementação e a periodicidade das avaliações.

9.1.2. em homenagem aos princípios da publicidade e da eficiência, nos relatórios de divulgação dos resultados alcançados, informe os indicadores de avaliação, as unidades de medida dos indicadores, os índices de referência, as datas de apuração dos resultados, as fontes dos dados, a periodicidade da avaliação, a base geográfica e a fórmula de cálculo dos indicadores de resultado;

9.1.3. avalie a conveniência de aprovar a nova versão do PNSP mediante lei, de modo a ser gerada a responsabilidade jurídica dos entes envolvidos e ser legalmente exigível a implementação das ações para alcance das metas”;

Considerando que a versão do PNSP analisada pela equipe de fiscalização da primeira etapa deste acompanhamento foi sucedida por plano aprovado pelo Decreto 9.630, de 26/12/2018;

considerando que o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em reunião, por videoconferência, realizada em 15/6/2020, com a SecexDefesa, comunicou que planeja a revogação da versão vigente do plano (aprovada em 26/12/2018), que será sucedida pelo plano fruto dos trabalhos de revisão realizados em 2019 e 2020; segundo informado pelos integrantes do MJSP, a nova versão do PNSP seria encaminhada em breve para consulta pública;

considerando a anunciada iminência de reformulação do plano e o tempo já transcorrido desde a abertura do presente processo, considera-se necessário arquivá-lo, em atenção ao item 67 do Manual de Acompanhamento (Anexo Único da Portaria Segecex 27/2016);

considerando que o progresso atual do PNSP, conjugado com sua perspectiva de reformulação (de data incerta), não permite que a unidade técnica avalie o mérito do PNSP, assim como a observância do Acórdão 579/2018 - Plenário;

considerando que o momento apropriado para a retomada dos trabalhos de avaliação do PNSP é tão logo ele seja publicado, após superada a fase de consulta pública e da consequente revisão;

considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa;

considerando que este processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído;

considerando, finalmente, o disposto na alínea “a” do inciso V do art. 143 do Regimento Interno;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e no item 67 do Anexo Único da Portaria Segecex 27/2016, no tocante ao acompanhamento do Acórdão 579/2018 - Plenário, em:

a) autorizar a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que, tão logo concluída a reformulação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de que trata o Decreto 9.630/2018, autue processo com o propósito de:

a.1) avaliar as melhorias promovidas no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), segundo critérios traçados pelo Acórdão 579/2018 - Plenário e por outros correlatos à matéria;

a.2) verificar a implementação do PNSP, bem como sua aderência à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei 13.675/2018);

b) encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica à peça 66 à Secretaria Executiva e à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

c) arquivar os presentes autos.

## **1. Processo TC-012.802/2017-4 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)**

1.1. Classe de Assunto: V.

1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.3. Unidade: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa.

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.











### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

**[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)**