



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

### PARECER N° , DE 2019

SF/19168.58459-09

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Aviso nº 44, de 2017, do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 2643/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 003.673/2017-0, que trata de Auditoria coordenada com participação de Tribunais de Contas dos Estados e Municípios sobre o sistema prisional, relatado pela Ministra Ana Arraes na Sessão Ordinária.*

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

## I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Direito do Consumidor (CTFC), nos termos do art. 102-A, inciso I, alínea “i”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), na redação que lhe foi dada pela Resolução nº 3, de 2017, o Aviso (AVS) nº 44, de 2017, do Tribunal de Contas da União, que *encaminha cópia do Acórdão nº 2643/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 003.673/2017-0, que trata de Auditoria coordenada com participação de Tribunais de Contas dos Estados e Municípios sobre o sistema prisional, relatado pela Ministra Ana Arraes na Sessão Ordinária.*

## II – ANÁLISE

Trata-se do resultado de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional brasileiro. Tal auditoria decorreu de proposta da Min. Ana Arraes após inúmeras rebeliões nos estabelecimentos penais brasileiros verificadas em janeiro de 2017.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Esta auditoria operacional coordenada foi dividida em duas partes, sendo que a primeira etapa tratou de questões relacionadas às medidas emergenciais adotadas para lidar com as então recentes 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. Daí decorreu a presente comunicação ao Senado Federal.

Numa segunda etapa, o Tribunal de Contas da União decidiu, ainda, aprofundar, 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, que foi objeto do Acórdão nº 972/2018, julgado na sessão de 02.05.2018, nos autos do processo nº TC 026.096/2017-0, já comunicado ao Senado Federal nos termos do AVS nº 18, de 2018.

Tudo isso porque, segundo o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC), *verbis*:

“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’).”

Como bem foi colocado, é preciso ter em mente que “*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.*”.

Passamos agora a destacar as cinco questões de auditoria colocadas e suas respectivas conclusões:

**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?**

SF/19168.58459-09



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/19168.58459-09

- 1) 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;
- 2) 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 UF's no momento de maior tensão;
- 3) 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;
- 4) Sob esse prisma, é patente o potencial das transferências obrigatórias de recursos do Funpen para promover mudanças dessa realidade a médio e longo prazos;
- 5) 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;
- 6) A MP nº 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 nº 781, 2017) inovou e passou a prever a utilização dos mesmos critérios



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

conferidos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Com a publicação da Lei nº 13.500, de 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;

7) A MP nº 781, 2017 e a Lei nº 13.500, de 2017, derrogaram a prerrogativa, antes expressamente concedida ao Poder Executivo Federal, de fixar critérios e parâmetros adicionais para os repasses do Funpen;

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

9) 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;

10) Portanto, mesmo diante da definição de critérios de repartição dos recursos do Funpen contidos na Lei nº 13.500, de 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;

11) 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;

12) A referida utilização é vinculada, pois deve atender às condições estabelecidas na LC nº 79, de 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;

SF/19168.58459-09



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

13) 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.

### **b) Questão de Auditoria 2: O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei nº 12.714, de 2012?**

1) As Unidades da Federação fiscalizadas não possuem sistemas para acompanhamento da execução das penas em plena conformidade com os dispositivos estatuídos na Lei nº 12.714, de 2012, a despeito de o prazo legal estabelecido para instituí-los encontrar-se vencido desde 2013;

2) 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;

3) O modelo do sistema federal desenhado pelo Depen não prevê todos os elementos prenunciados na Lei nº 12.714, de 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.;

4) 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 nº 12.714, de 2012.

5) Além do propósito assinalado no art. 5º da Lei nº 12.714, de 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;

6) 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

SF/19168.58459-09



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Desenvolvimento (Pnud) e dos primeiros lançamentos no Sisdepen, que compreenderão dados do segundo semestre de 2016 (peça 39, p. 2-3);

7) Diferentemente do sistema nacional, a Lei nº 12.714, de 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;

8) 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;

9) 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, consequentemente, 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.

**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 Lei de Execução Penal (LEP)?**

1) Todos os tribunais de contas apontaram déficit de vagas nas respectivas Unidades da Federação fiscalizadas;

2) Reportaram a construção ou ampliação das unidades prisionais existentes como ação comum em andamento para solucionar o problema da

SF/19168.58459-09



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

superlotação e, consequentemente, garantir a alocação/segregação de presos em harmonia com o que preconiza a LEP;

3) 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, uma vez que a aplicação da LEP demanda, em sua essência, o conhecimento estatal dos indivíduos inseridos no sistema e de suas respectivas particularidades;

4) Os indicativos de deficiências no exercício do papel fiscalizador do Ministério Público sobre a regularidade formal da emissão as guias de recolhimento e internamento é outro aspecto que precisará ser amoldado às diretrizes 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;

5) 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).

### **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?**

1) As Defensorias Públcas 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

SF/19168.58459-09



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

de trabalho dos Defensores Públicos com consequências perversas ao cumprimento dos arts. 16, 81-A e 81-B da LEP;

2) 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;

3) 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;

**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?**

1) 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;

2) 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;

3) 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;

4) 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;

SF/19168.58459-09



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/19168.58459-09

5) A partir das análises empreendidas nestes autos, é possível afirmar que os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal. 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;

6) Apesar dos esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir.

7) Por fim, nenhuma unidade federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos;

8) 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;

9) 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 instituam sistemática para apuração do custo mensal dos presos nos termos da Resolução nº 6, de 2012, do CNPCP, bem como que enviem mensalmente planilha de custo ao Depen;

10) 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 nº 6, de 2012.

Quanto aos encaminhamentos aprovados pelo Tribunal de Contas da União destaca-se, em especial, dar ciência do acórdão em comento aos presidentes do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do *Senado Federal*.

Feitas essas anotações é de se concluir que o Acórdão encaminhado reflete o posicionamento dos Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, e se coaduna com os princípios e as regras legais vigentes no ordenamento



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

jurídico. Ao Senado Federal compete manter-se a par do assunto e estar alerta às possibilidades de aprimoramento da legislação que porventura se apresentem.

**III – VOTO**

Pelo exposto, visto que esta Comissão tomou conhecimento da matéria, voto pelo arquivamento do Aviso nº 44, de 2017, do Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator