



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**Financiamento do Sistema Penitenciário no Brasil: análise do modelo atual  
e a Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas**

**André Luiz de Almeida e Cunha**

**BELÉM-PA**

**2020**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**André Luiz de Almeida e Cunha**

**Financiamento do Sistema Penitenciário no Brasil: análise do modelo atual  
e a Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas**

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

Área de Concentração: Segurança Pública, Justiça, Conflitos e Cidadania.  
Linha de Pesquisa: Políticas, Gestão, Direitos Humanos, Criminalidade e Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Edson Marcos Leal Soares Ramos

**BELÉM-PA**

**2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C972f CUNHA, ANDRE LUIZ DE ALMEIDA  
Financiamento do Sistema Penitenciário no Brasil : Análise do modelo atual e a Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas / ANDRE LUIZ DE ALMEIDA CUNHA. — 2019.  
xxii,77 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Edson Marcos Leal Soares Ramos  
Dissertação (Mestrado) - , , Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.
1. Fundo Penitenciário Nacional. 2. Transferência Voluntária. 3. Sistema Penitenciário. 4. Superlotação. I. Título.

CDD 363.100981

---



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**Financiamento do Sistema Penitenciário no Brasil: análise do modelo atual  
e a Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas**

**André Luiz de Almeida e Cunha**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada, para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará.

Belém, 18 de fevereiro de 2020.

---

Profa. Dra. Silvia dos Santos de Almeida  
(Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública)

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Edson Marcos Leal Soares Ramos  
Universidade Federal do Pará  
Orientador

---

Sgt. PMSC Elisandro Lotin de Souza  
Presidente do Conselho do FBSP  
Avaliador

---

Prof. Dr. João Francisco Garcia Reis  
Instituto de Ensino de Segurança do Pará  
Avaliador

---

Delegado Dr. Luiz Fernandes Rocha  
Polícia Civil do Estado do Pará  
Avaliador

---

Profa. Dra. Maély Ferreira Holanda Ramos  
Universidade Federal do Pará  
Avaliadora

---

Profa. Dra. Silvia dos Santos de Almeida  
Universidade Federal do Pará  
Avaliadora

**BELÉM-PA  
2020**

## DEDICATÓRIA

A minha esposa Simone Campos e ao nosso filho André Luiz Campos Cunha, por todas as horas que, dedicadas a elaboração desta pesquisa, não pude dedicar-me ao prazeroso convívio de nossa família.

Aos meus pais, Rudinelfo Cunha e Maria Elizabeth, que sempre souberam mostra-me o melhor caminho a seguir, especialmente com seus exemplos de vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, supremo Criador do Universo pela honra de poder desfrutar desta existência terrena ao lado de minha família e amigos. Tantos amigos!

Ao meu orientador, Professor Edson Marcos Leal Soares Ramos, meus sinceros agradecimentos pela dedicação, compreensão muitos ensinamentos e, sobretudo, apoio nos momentos mais difíceis ao longo dessa jornada. Obrigado por não desistir de mim!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública que com sua dedicação e persistência vem construindo um programa sólido que se dedica a pesquisa e produção de conhecimento no Estado do Pará.

Aos Estagiários e Bolsistas que trabalham na secretaria do Programa de Segurança Pública, Ramon e Larissa, que foram verdadeiros apoiadores e amigos nessa jornada.

Ao meu amigo Cel PM/RR César Maurício de Abreu Melo, pelo estímulo, conselhos e apoio em participar do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública.

A minha amiga Cel PM /RR Elis Regina, por todo o apoio desde a etapa de seleção ao período de aulas, ocasião em que me proporcionou tranquilidade durante as ausências necessárias do serviço à frente da Secretaria Adjunta de Gestão Operacional da SEGUP.

Ao meu amigo César Augusto Maranhão dos Santos, Agente da Polícia Federal, contemporâneo de trabalho no Departamento Penitenciário Nacional e um dos responsáveis pela criação e implantação do Índice Penitenciário nos anos de 2009 e 2010.

Aos demais servidores contemporâneos da Diretoria de Políticas Penitenciárias. Obrigado pela atenção, apoio e por todo o aprendizado adquirido ao longo dos anos de trabalho naquela diretoria, tempo em que surgiram as primeiras inquietações que motivaram essa pesquisa!

Ao querido amigo Maurício Kuehne, ex-Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, pelo convite para integrar a sua equipe, o que me proporcionou o aprendizado ao longo de 5 anos de trabalho no DEPEN, à frente da Coordenação-Geral de Inclusão, Classificação e Remoção, do Sistema Penitenciário Federal e, posteriormente, à frente da Diretoria de Políticas Penitenciárias.

Ao Ex-Governador Simão Jatene, ao Ex-Secretário Luiz Fernandes Rocha e Ex-Secretário Gal. Jeanot Jansen da Silva Filho, pela confiança depositada na gestão da Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará.

Aos servidores contemporâneos de trabalho na Superintendência do Sistema Penitenciário, em especial, ao Staff de Gestão: CEL PM/RR Jean Marcel, CEL PM/RR Rosinaldo Conceição, CEL PM Mauro Matos, CEL PM/RR Willams Damasceno, TEN CEL PM Carlos Eduardo, TEN CEL PM Alan Guimarães, Giane Salzer, Saidy Dias, Waléria Albuquerque, Rui Pinheiro, Ivone Rocha, Ivaldo Capeloni, Silvio Lima, Márcia Gaspar, Elton Ferreira, Lucila Almeida, Soliane Fernandes, Gustavo Holanda, Timóteo Lopes, Ércio Teixeira, Gerson Barbosa, Rena Augusto, Cleidyr Lima. E a dedicada equipe de Gabinete: TEN CEL PM Ricardo André, Adriana Prado, Danielle Valente, Daniela Athayde e Henry Pepard. Muito Obrigado pela atenção, apoio e dedicação na construção das importantes transformações que, juntos, conseguimos implementar no Sistema Penitenciário do Pará.

Aos maravilhosos amigos da Turma 2018 (a melhor turma de todos os tempos deste mestrado), obrigado pela convivência, amizade e compartilhamento de experiências profissionais e pessoais.

À Universidade Federal do Pará, pelo pioneirismo em oportunizar um Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública ao povo do Pará e aos coirmãos que aqui vem para prestigiar esse Mestrado Profissional.

CUNHA, André Luiz de Almeida e. Financiamento do Sistema Penitenciário no Brasil: análise do modelo atual e a Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas. 2020. 91f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública). Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil, 2020.

## RESUMO

**Importância:** a realidade prisional brasileira permanece com números alarmantes de superlotação há mais de 30 anos, segundo dados oficiais de junho de 2017, do Departamento Penitenciário Nacional. Com mais de 720 mil presos para uma capacidade de pouco mais de 420 mil vagas, o Brasil registra um excedente de mais de 303 mil presos em suas 1.507 unidades prisionais, o que leva o país a projeção negativa no cenário internacional com claras violações de direitos humanos. É nesse contexto de busca de soluções que qualquer caminho que se queira trilhar passa necessariamente pela questão financeira. Afinal, não há como resolver problemas dessa magnitude, sem dispêndio monetário, sobretudo, para geração de novas vagas, aparelhamento, seleção, formação e contratação de novos servidores. Para solucionar os problemas enfrentados no sistema penitenciário, o governo federal criou, em 1994, o Fundo Penitenciário Nacional. Todavia, ao longo dos últimos 25 anos, o modelo de transferência de recursos para as unidades federativas tem se revelado ineficaz no enfrentamento dos problemas. Em especial, devido ao contingenciamento de recursos. Entretanto, a partir da edição da Lei Federal Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, surge no Brasil o marco regulatório das Parcerias Público-Privadas trazendo nova opção para investimentos na área prisional. O Estado de Minas Gerais, inicia, em 2005, o primeiro processo para contratação dessa modalidade no sistema penitenciário, inaugurando em 2013, a primeira unidade nesse novo modelo. **Objetivo:** esta dissertação tem por objetivo analisar a eficácia do modelo de financiamento público do governo federal destinado ao Sistema Penitenciário no Brasil e a viabilidade de utilização da Parceria Público Privada como alternativa à captação de recursos para geração de novas vagas prisionais. **Metodologia:** os estudos que compõem esta dissertação foram desenvolvidos a partir de natureza quantitativa, do tipo exploratória e descritiva do cenário prisional nacional e do modelo de financiamento implementado desde a criação do Fundo Penitenciário Nacional em 1994, com destaque para os efeitos do contingenciamento de recursos provocados em razão da natureza jurídica do fundo. **Resultados:** dentre os resultados obtidos, percebe-se que a natureza jurídica de Fundo de Transferência Voluntária do Fundo Penitenciário Nacional resultou em uma retenção de recursos, na forma de contingenciamento, de mais de 2 bilhões de reais em duas décadas contribuindo para a manutenção da superlotação carcerária. Nesse contexto, o modelo de Parceria Público-Privada na área prisional surge como alternativa viável à geração e novas vagas, a partir do investimento inicial de capital privado. **Conclusão:** os recursos arrecadados pelo Fundo Penitenciário Nacional, desde a sua criação, tiveram menos da metade efetivamente empregado na melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Recentes modificações foram adotadas a partir de dezembro de 2016. Todavia, ainda é preciso avançar em outras modificações a fim de tornar a utilização do Fundo Penitenciário Nacional mais eficaz naquilo que se destina. A Parceria Público Privada desponta como alternativa para geração de novas vagas, em especial, pelas limitações fiscais de despesas com pessoal, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras-chave:** Fundo Penitenciário Nacional; Transferência Voluntária; Superlotação.

CUNHA, André Luiz de Almeida e. Financing of the Penitentiary System in Brazil: analysis of the current model and the Public Private Partnership as an alternative to the generation of new vacancies. 2020. 91f. Dissertation (Master in Public Safety). Postgraduate Program in Public Safety, Federal University of Pará, Belém, Pará, Brazil, 2020.

## ABSTRACT

**Importance:** the Brazilian prison reality remains with alarming numbers of overcrowding for more than 30 years, according to official data from June 2017, from the National Penitentiary Department. With more than 720 thousand prisoners for a capacity of just over 420 thousand vacancies, Brazil has a prison surplus of more than 303 thousand prisoners in its 1,507 prison units, which leads the country to a negative projection on the international scene with clear human rights violations. It is in this context of seeking solutions that any path that one wishes to follow necessarily passes through the financial question. After all, there is no way to solve problems of this magnitude, without monetary expenditure, especially for the generation of new vacancies, equipment, selection, training and hiring new employees. In order to solve the problems faced in the prison system, in 1994 the federal government created the Nacional Penitentiary Fund. However, over the past 25 years, the model of transferring resources to the federative units has proved to be ineffective in facing the problems. In particular, due to resource constraints. However, as of the enactment of Federal Law Nº 11,079, of December 30, 2004, the regulatory framework for Public-Private Partnerships appears in Brazil, bringing a new option for investments in the prison area. In 2005, the State of Minas Gerais initiated the first process for contracting this modality in the prison system, inaugurating in 2013 the first unit in this new model. **Objective:** this dissertation aims to analyze the effectiveness of the public financing model of the federal government destined to the Penitentiary System in Brazil and the feasibility of using the Public Private Partnership as an alternative to attract funds to build new prison spaces. **Methodology:** the studies that make up this dissertation were developed from a quantitative nature, exploratory and descriptive of the national prison scenario and the financing model implemented since the creation of the National Penitentiary Fund in 1994, with emphasis on the effects of resource constraints caused in reason of the legal nature of the fund. **Result:** Among the results obtained, it is clear that the legal nature of the Voluntary Transfer Fund of the National Penitentiary Fund resulted in a retention of resources, in the form of contingencies, of more than R \$ 2 billion in two decades, contributing to the maintenance of prison overcrowding. In this context, the model of Public-Private Partnership in the prison area emerges as a viable alternative to the generation and new vacancies, from the initial investment of private capital. **Conclusion:** the resources collected by the National Penitentiary Fund, since its creation, had less than half effectively used to improve the Brazilian penitentiary system. Recent modifications have been adopted since December 2016. However, further modifications still need to be made in order to make the use of the National Penitentiary Fund more effective in its intended. purpose. The Public Private Partnership emerges as an alternative for generating new vacancies, especially due to the tax limitations on personnel expenses, imposed by the Fiscal Responsibility Law.

**Key words:** National Penitentiary Fund; Voluntary Transfer; Overcrowded.

## LISTA DE FIGURAS

### CAPÍTULO 2 - ARTIGO CIENTÍFICO 1

<b>Figura 1.</b> Taxa de aprisionamento no Brasil no período de 1990 a junho de 2017. ....	32
<b>Figura 2.</b> População carcerária absoluta e População carcerária relativa no Brasil, no período de 1990 a junho de 2017 – valores em milhares e decimais. ....	33
<b>Figura 3.</b> Participação das receitas na constituição do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, no período de 1994 a 2011. ....	37
<b>Figura 4.</b> Percentual de representatividade na constituição das receitas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, no período de 1994 a 2011.....	38
<b>Figura 5.</b> Forma de divisão percentual dos recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional. ....	41
<b>Figura 6.</b> Percentual de Utilização dos Créditos do Fundo Penitenciário Nacional, no Período de 1995 a 2011.....	45

### CAPÍTULO 2 - ARTIGO CIENTÍFICO 2

<b>Figura 1.</b> Evolução da população carcerária brasileira e número de vagas, período de 1995 a 2005.....	53
<b>Figura 2.</b> Evolução da população carcerária brasileira e número de vagas, período de 2005 a 2016.....	54
<b>Figura 3.</b> Evolução do número de unidades prisionais, número de presos e número de vagas no sistema penitenciário do estado do Pará, período de 1995 a 2018. ....	55

### CAPÍTULO 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA

<b>Figura 1.</b> Forma de divisão percentual dos recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional. ....	65
<b>Figura 2.</b> Diagrama demonstrativo da construção da metodologia aplicada para o desenvolvimento do Índice Penitenciário ( <i>Ip</i> ).....	66

## LISTA DE TABELAS

### CAPÍTULO 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA

<b>Tabela 1.</b> Indicadores Quantitativos utilizados na metodologia do cálculo do Índice Penitenciário, por Unidade da Federação, com seus respectivos pesos. ....	67
<b>Tabela 2.</b> Indicadores de Correção (PIB <i>Per Capita</i> e IDH, 2010), por Unidade Federativa, utilizados na metodologia do cálculo do Índice Penitenciário. ....	68
<b>Tabela 3.</b> Indicadores Qualitativos utilizados na metodologia do cálculo do Índice Penitenciário 2020, por Unidade da Federação, com suas respectivas notas hipotéticas. ....	69
<b>Tabela 4.</b> Índice Penitenciário, por Unidade Federativa, considerando os dados hipotéticos e demonstrados sob três enfoques: sem a utilização dos critérios de correção (PIB e IDH); com os critérios de correção e apenas levando em conta a proporcionalidade da população carcerária, para o ano de 2010. ....	70

## LISTA DE QUADROS

### CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

<b>Quadro 1.</b> Síntese das fontes de coleta de dados da pesquisa.....	23
---	----

### CAPÍTULO 2 - ARTIGO CIENTÍFICO I

<b>Quadro 2.</b> Síntese das Modalidades Lotéricas previstas na Lei Federal N° 13.756/2018 com respectivos percentuais de destinação de recursos para o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, comparados com a destinação de recursos antes da vigência do diploma legal. ....	42
--	----

### CAPÍTULO 3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA

<b>Quadro 3.</b> Indicadores Qualitativos utilizados no cálculo do Índice Penitenciário ( <i>Ip</i> ) e do Índice Penitenciário 2020 ( <i>Ip2020</i> ). ....	71
--	----

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional  
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
FNS – Fundo Nacional de Saúde  
FNPS – Fundo Nacional de Segurança Pública  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB – Fundo Nacional de Educação Básica  
FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
ILANUD – Instituto Latinoamericano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente  
INFOPEN – Sistema Nacional de Informações Penitenciárias  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
PLC – Projeto de Lei Complementar  
PPGSP – Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública  
PPP – Parceria Público-Privada  
SEAP - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SIM/MS – Sistema de Informações e Mortalidade do Ministério da Saúde  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUSIPE – Superintendência do Sistema Penitenciário  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
WPB - World Prison Brief

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>1</b>
1.1 INTRODUÇÃO.....	1
1.2 JUSTIFICATIVA.....	3
1.3 PROBLEMA .....	10
<b>2. OBJETIVOS .....</b>	<b>14</b>
2.1 Objetivo Geral.....	14
2.2 Objetivos Específicos.....	15
<b>3. HIPÓTESE.....</b>	<b>15</b>
<b>4. METODOLOGIA .....</b>	<b>15</b>
4.1 Natureza do Estudo.....	15
4.2 <i>Lócus</i> da Pesquisa.....	16
4.3 Fontes.....	19
4.4 Coleta de Dados.....	20
4.5 Procedimento de Análise.....	22
4.6 Protocolo Ético da Pesquisa .....	22
4.7 Estrutura Da Dissertação.....	22
<b>CAPÍTULO 2 – ARTIGOS CIENTÍFICOS .....</b>	<b>24</b>
2.1 Artigo Científico 1.....	24
2.2 Artigo Científico 2.....	51
<b>CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA .....</b>	<b>61</b>
3.1 Considerações Finais.....	61
3.2 Estratégias De Intervenção Pública .....	62
3.3 Recomendações Para Trabalhos Futuros.....	63
3.4 Produto Final - Índice Penitenciário 2020 ( <i>Ip2020</i> ) .....	64
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>78</b>

## **CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS**

### **1.1 INTRODUÇÃO**

Esta dissertação é fruto de uma inquietação vivenciada ao longo de cinco anos de trabalho à frente da Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN: a dificuldade na execução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, a partir das demandas oriundas das secretarias estaduais gestoras do sistema penitenciário. Dificuldade essa, materializada pelas consequências do contingenciamento de recursos.

O DEPEN é um órgão que integra a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública e que tem suas atribuições estabelecidas no Art. 72 da Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. Dentre essas atribuições, compete ao DEPEN promover a gestão do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. Fundo este, criado por meio da Lei Complementar Federal Nº 079, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado por meio do Decreto Nº 1.093, de 23 de março de 1994 (BRASIL, 1994).

Como órgão gestor do FUNPEN, o DEPEN é o responsável por todas as questões relacionadas às receitas e despesas do Fundo e a sua adequada aplicação em programas, projetos e ações que tenham por finalidade apoiar as Unidades Federativas no aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro (BRASIL, 2012).

Dentro do DEPEN, compete à Diretoria de Políticas Penitenciárias promover a descentralização dos recursos do FUNPEN para que esse apoio financeiro chegue até os sistemas penitenciários estaduais e possam ser usados na melhoria das condições de encarceramento a fim de proporcionar a adequada custódia, aplicação de programas de reinserção social da pessoa presa e capacitação de servidores (BRASIL, 2019c).

E é exatamente nesse ponto que surgiu, em 2007, a constatação que produziu a inquietação necessária para induzir a presente pesquisa, motivada pela dificuldade em atender a demanda dos sistemas penitenciários estaduais em face das ações de contingenciamento do FUNPEN ocorridas a cada exercício financeiro, por meio de decretos de contingenciamentos editados à época, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG .

Mesmo com substantivos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual, a ferramenta do contingenciamento fazia (e ainda faz) a retenção de receitas para gerar superávit primário das contas públicas e equilibrar o orçamento federal. Quantidade significativa de demandas dos

mais variados jaezes deixavam de ser atendidas, não por ausência de recursos, mas pela ausência de autorização para gastá-lo.

Por ser um Fundo de Transferência Voluntária, o FUNPEN ficava sujeito a essa ferramenta, que é controlada atualmente pelo Ministério da Economia e Fazenda. Somente a partir de 2017, com a edição da Lei Federal Nº 13. 500, de 26 de outubro de 2017, que converteu a Medida Provisória - MP Nº 781, de 23 de maio de 2017, o FUNPEN passou a ter um mandamento legal proibindo o contingenciamento dos recursos que forem disponibilizados como Dotação Orçamentária Anual, definindo o percentual de 40% como sendo de repasse obrigatório na modalidade de transferência Fundo a Fundo para as Unidades Federativas, a partir de 1º de janeiro de 2020 (BRASIL, 2017). Outros 60% de receitas, embora não mais passíveis de contingenciamento, ainda permanecem na modalidade de transferência voluntária, sem a existência de um critério estabelecido para essa destinação.

Por outro lado, ainda que as amarras do contingenciamento tenham sido desfeitas, o FUNPEN não consegue, sozinho, suportar todas as demandas provenientes das Unidades Federativas. Afinal, o quadro de superlotação carcerária é muito severo e as necessidades são muito maiores do que a disponibilidade de recursos públicos (BRASIL, 2017).

Além da insuficiência de recursos públicos para enfrentamento dos problemas de ordem estrutural, tem-se a dificuldade na contratação de servidores para operar as novas unidades prisionais. Eis que as limitações impostas pela Lei Complementar Federal Nº 101 de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites fiscais ao comprometimento de orçamento público com despesas de pessoal, não podendo ultrapassar o percentual de 60% da despesa corrente líquida (BRASIL, 2000).

Surge então a alternativa de utilização da Parceria Público-Privada - PPP como opção para captação de recursos na geração de novas vagas e para viabilizar o funcionamento de novas unidades prisionais, sem que isso importe em infringência aos ditames estabelecidos na LRF.

A dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo do trabalho é composto pelas considerações gerais e contém a justificativa, o problema-base de pesquisa, a hipótese, os objetivos geral e específicos e metodologia de pesquisa, subdividida em: natureza do estudo, lócus da pesquisa, fontes, coleta de dados, procedimentos de análise, protocolo ético da pesquisa e estrutura da dissertação.

O segundo capítulo é composto por dois artigos desenvolvidos a partir dos objetivos específicos formulados, do referencial teórico e dados colhidos na pesquisa, sendo que um

deles, sobre a Parceria Público-Privada no Sistema Prisional já foi publicado como capítulo do 3º volume da coleção “Segurança e Defesa: cidades, criminalidades, tecnologias e diversidades” editado pela Uni-CV, em 2019.

No terceiro capítulo, foram feitas as considerações finais do trabalho, as propostas de intervenção pública, as recomendações para trabalhos futuros e a apresentação do produto da pesquisa.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O Brasil enfrenta uma grave crise de segurança pública que se arrasta e se expande por todas as unidades federativas, indistintamente, com números alarmantes, demonstrados por diversos organismos de pesquisas, oficiais ou não (FBSP, 2018). Inclui-se nesse contexto de crise, a situação caótica enfrentada no sistema penitenciário brasileiro, já que, não há como dissociar este tema, do assunto segurança pública (BUENO, 2017).

O Atlas da Violência 2019, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, indica que em 2017, o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) registrou a marca de 65.602 homicídios em todo o país, o que representa uma taxa de 31,6 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes. Essa é a maior taxa registrada pelo instituto, desde 2007 (IPEA, 2019).

Convém destacar que, o conceito de “homicídio” adotado pelo estudo epigrafoado é aquele estabelecido pelo Protocolo de Bogotá, nos seguintes termos:

O homicídio se define, para o presente propósito, como a morte de uma pessoa causada por uma agressão intencional de outra(s). Nesse sentido, excluem-se os homicídios não intencionais, os acidentais e as tentativas de homicídio.

Estão incluídas as mortes por agressão ocorridas em contexto de guerras internacionais, conflitos internos e distúrbios civis. Também são consideradas as mortes cometidas por agentes públicos no exercício do seu dever profissional, mesmo quando sejam legais, bem como as mortes acontecidas no exercício da legítima defesa por parte de qualquer pessoa.

Em consequência, essa definição de homicídio não está limitada pela tipificação legal, que varia de país para país e inclui com frequência diversos tipos penais, mas por um conceito geral que não depende da legalidade ou ilegalidade dos fatos (COLÔMBIA, 2015, p.5).

Essa abordagem conceitual do homicídio, adotada pelo Protocolo de Bogotá, tem sido objeto de muita discussão no meio acadêmico e, sobretudo, no seio das corporações policiais, uma vez que, de acordo com o Art. 23 do Código Penal Brasileiro, não há crime quando:

Art. 23 - Não há crime quando o agente pratica o fato:  
I - em estado de necessidade;  
II - em legítima defesa;  
III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.  
(BRASIL, 1940)

O IPEA analisou as taxas de homicídio no Brasil, no período compreendido entre 2007 e 2017 e constatou que a evolução das taxas foi bem diversificada entre as regiões do país, com pequena diminuição nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, enquanto nas regiões Norte e Nordeste o crescimento foi acentuado. Já na região Sul, os números permaneceram estáveis (IPEA, 2018).

Por outro lado, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, apresentado em 10 de setembro de 2019, que analisou os dados sobre violência ao longo do ano de 2018, constatou uma redução de 10,8% nas mortes violentas intencionais em 2018, comparado com 2017. Ao todo, foram registradas 57.341 mortes violentas intencionais, representando uma taxa de 27,5 mortes por grupo de 100 mil habitantes (FBSP, 2018).

Embora as maiores taxas de mortes violentas ainda permaneçam nas regiões Norte e Nordeste, com destaque para Roraima (66,6/100 mil hab), Amapá (57,9/100 mil hab.), Rio Grande do Norte (55,4/100 mil hab) e Pará (54,6/100 mil hab.); foram registradas importantes quedas nos Estados do Acre (25,1% de redução) e Pernambuco (23,3% de redução) (FBSP, 2018).

Também foi registrada queda no número policiais (Civis e Militares) assassinados ao longo de 2018: foram 343 mortos contra 367 em 2017. Isso representou uma redução de 6,6%, confirmando uma tendência de queda que já vem ocorrendo desde 2017, quando a redução ficou em 4,9%, em relação a 2016 (FBSP, 2018).

Conquanto já se perceba avanços significativos em algumas áreas, em outras os números seguem crescendo: violência sexual (crescimento de 4,1%), Feminicídio (crescimento de 4%), violência doméstica (crescimento de 0,8%).

Na área do sistema penitenciário, segundo dados consolidados no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, de junho de 2017, do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (BRASIL, 2017a), órgão do Ministério da Justiça responsável pela execução da política penitenciária em âmbito nacional, a população carcerária brasileira atingiu a marca de 726.354 presos (BRASIL, 2017a). Essa população carcerária está custodiada em

423.242 vagas espalhadas em 1.507 estabelecimentos prisionais cadastrados no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (BRASIL, 2017a).

Analisando os dados constantes em Brasil (2017a), verifica-se que o sistema penitenciário brasileiro enfrenta um problema de superlotação em suas prisões, com um déficit de vagas de 303.112 em todo o país, representando uma taxa de ocupação de 171,62%. Ou seja, tem-se uma densidade carcerária de, praticamente, 2 presos/vaga, e uma taxa de aprisionamento de 349,78 presos/100 mil habitantes (BRASIL, 2017a).

Os números oficiais mais atualizados de que se dispõe (junho/2017), quando comparados com 2007, representam um crescimento de 71,95% em uma década. E se retroagir a 1997 constatar-se-á que a população carcerária mais que triplicou com uma taxa de crescimento de 425,76% em duas décadas (BRASIL, 2017a).

Conforme demonstrado no mencionado relatório do DEPEN (BRASIL, 2017a), esse problema de superlotação carcerária vem se acumulando e agravando ao longo do tempo. Todavia, essa conjuntura temporal, embora não tão desconexa da realidade pragmática, padece de comprovação oficial para entender a quanto tempo o país enfrenta excedente populacional em suas prisões, em razão da dificuldade de registros pretéritos. Contudo, dentro do período analisado pelo órgão do Ministério da Justiça, o Brasil nunca conseguiu resolver o problema da superlotação carcerária.

A deficiência de registros confiáveis e metodologias uniformes, em matéria de segurança pública, não é fato novo, na análise de Beato (2001), todos os estudos exploratórios sobre violência, criminalidade e políticas de controle na América Latina, tem deficiências nas bases de informações. Essa deficiência, segundo Beato (2001), compromete os estudos, as políticas e os programas delineados com base em dados não confiáveis.

Partindo da deficiência de dados e imergindo na política de financiamento da segurança pública no Brasil, nota-se que uma característica marcante, na relação federativa é que a segurança pública não trabalha com receitas vinculadas decorrentes de transferências constitucionais. Os dois fundos existentes para financiamento de despesas com segurança pública (*stricto sensu*) e Sistema Penitenciário são: o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, instituído por meio da Lei Federal Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001a), que converteu a Medida Provisória Nº 2.120-9, do mesmo ano; e o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, instituído por meio da Lei Complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e suas alterações (BRASIL, 1994).

Ambos são fundos de natureza contábil que integram o orçamento fiscal da União e a sua descentralização se processa por meio de transferências voluntárias a partir de Convênios e, no caso de obras, por meio de Contratos de Repasse.

A descentralização, segundo estabelece o Manual de Contabilidade Pública do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018), ocorre quando o Governo Federal, por meio de seus órgãos ou entidades, visando à melhor gestão de seus programas de governo, transfere recursos alocados a programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária para entidades públicas ou privadas situadas proximamente às populações assistidas ou atendidas pelo programa, como, por exemplo, secretarias estaduais, prefeituras, conselhos municipais ou entidades civis, com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.

A Lei Complementar Federal Nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), por sua vez, em seu Art. 25, dispõe que transferência voluntária é:

A entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Os conceitos de Convênios e Contratos de Repasse são esclarecidos por meio da Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b), elaborada pelos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que assim define:

Convênio é o instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2016b).

Contrato de repasse é o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2016b).

Nessa condição jurídica – Fundos de Transferência Voluntária – o Fundo Penitenciário Nacional e o Fundo Nacional de Segurança Pública ficam sujeitos ao instrumento do contingenciamento. Os fundos de transferência voluntária, via de regra, são os mais visados pelo Ministério da Economia, todas vezes que é preciso aumentar os ativos financeiros para alcançar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Destarte, a natureza do financiamento por meio de transferência voluntária, que não se prende a critérios legais pré-estabelecidos, por vezes, submete a destinação de recursos por parte do órgão concedente, a questões de alinhamento político com o governo de situação. É claro, que a facilidade ou dificuldade de acesso à recursos interfere diretamente na execução da política pública de ponta.

Saúde e Educação, por terem transferências vinculadas, cujos percentuais de repasse às unidades federativas estão estipulados em legislação própria que regulam os fundos dessa área de governança (Fundo Nacional de Educação Básica - FUNDEB e Fundo Nacional de Saúde – FNS), não se sujeitam nem ao contingenciamento, ou mesmo a interferências políticas de qualquer ordem. Não cabendo ao órgão concedente, qualquer ingerência sobre o montante a ser repassado a cada ente federativo (BRASIL, 1990; BRASIL, 2007).

Sobre essa temática, Bueno (2017) enfatiza que no período compreendido entre os anos de 1990 e 2000, as áreas da saúde e educação experimentaram modificações de natureza estruturante com relação ao seu sistema de financiamento público. Mesmo reconhecendo que há muito que avançar, as modificações implementadas possibilitaram avanços e melhor coordenação das políticas públicas voltadas a essas duas áreas.

Outra abordagem, como a de Costa (2017), destaca que a União deve ser vista como ator essencial no processo de gestão e aprimoramento da segurança pública no Brasil, e não apenas como instrumento financiador de ações, mas sim, como elemento indutor e formulador de políticas de segurança pública de amplitude nacional, voltadas para Estados e Municípios.

Costa e Grossi (2017) reforçam que a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, no ano de 2000, representou um importante avanço na cooperação intergovernamental. Contudo, a natureza jurídica de um fundo de transferência voluntária, que impõe a União uma acentuada discricionariedade na distribuição dos recursos, importa em vulnerabilidades que precisam ser corrigidas, para que a política de segurança pública possa avançar.

Ferreira (2017) comenta sobre o projeto, realizado em 2014, denominado “A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma visão prospectiva”, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, com o Ministério da Justiça e com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Destaca Ferreira (2017) que naquele ano de 2014, a perspectiva de futuro para a segurança, no que tange a disponibilidade de recursos, seria de redução, ou de crescimento em proporção inferior a inflação.

Comentando ainda sobre o mesmo projeto, Ferreira (2017) destaca que o Ministério da Justiça apontou, à época, seis pontos fracos de governança que afetam (e afetariam no futuro) a segurança pública. Dentre os seis mencionados, convém destacar os três primeiros:

a) planejamento e gestão deficiente, insuficiência de diagnósticos e de indicadores, falta de integração de ações (políticas, programas e projetos) e unidades, processos de trabalho não padronizados, monitoramento e avaliação insuficientes;

b) falta de mecanismos de financiamento de médio e longo prazo para programas prioritários;

c) ineficácia, inadequação e ineficiência dos instrumentos de parceria. Este último, refere-se diretamente às dificuldades enfrentadas por aquele Ministério no processo de descentralização de recursos por meio de convênios.

Analisando similar problemática em relação ao Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, outro fundo gerido pelo Ministério da Justiça, a abordagem de Santos e França (2017) destaca a importância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 347, impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF. Na referida ação, foram elencados oito pedidos. Dois deles foram concedidos em sede de tutela antecipada: o descontingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional e a implantação, em todo o país, das audiências de custódia no âmbito do Poder Judiciário.

O entendimento do que significa descontingenciamento requer primeiro a compreensão do conceito de contingenciamento, que consiste no retardamento, ou ainda, na inexecução de parte de programação e despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas para equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, todas vezes que o Ministério da Economia e Fazenda detecta que o governo federal pode enfrentar dificuldades no atendimento das metas de equilíbrio fiscal estabelecidas na Lei Complementar Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), pode reter a liberação de receitas existentes em determinadas fontes, como é o caso dos fundos de transferência voluntária, tais como o FUNPEN e FNSP, bem como as receitas que são destinadas a despesas discricionárias. Essa retenção se efetiva por meio da edição dos chamados “Decretos de Contingenciamento”, que tem fundamentação nos artigos 8º e 9º da LRF, como é o caso do Decreto Nº 9.741, de 29/03/2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019, cuja

meta foi contingenciar cerca de R\$ 29,7 bilhões para o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2019a).

O descontingenciamento consiste na ação diametralmente oposta, ou seja, a liberação desses recursos retidos (contingenciados) para que possam ser aplicados de acordo com a finalidade de cada um, prevista no normativo que os instituiu.

O descontingenciamento também é materializado por meio de ato normativo do governo federal, como é o caso do Decreto Nº 10.028, de 26/09/2019, que modificou o contingenciamento efetuado no início do ano, conforme citado anteriormente (BRASIL, 2019b).

Santos e França (2017) destacam a análise realizada pela Organização Não Governamental – ONG “Contas Abertas”, feitas em 2015, sobre a execução do FUNPEN, que, por meio do contingenciamento de gastos, represou recursos acumulados em 2013, na ordem de R\$ 1,8 bilhão. Esse recurso poderia ter sido aplicado no sistema penitenciário, não fosse a natureza jurídica do fundo de transferência voluntária.

Sob outro enfoque, a análise de Menezes e Veroneze (2012) enaltece a importância do FUNPEN na geração e vagas e outros investimentos ligados ao sistema penitenciário brasileiro. Para algumas unidades federativas, os recursos do FUNPEN representam a principal fonte de receita, sobretudo para a geração de vagas. Os dados disponíveis no sítio do Ministério da Justiça ([www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br)) demonstram que entre 1994 (ano da criação do FUNPEN) e 2007, o DEPEN celebrou 1.100 convênios cujos objetos vão desde a construção de novas unidades prisionais, até ações ligadas a reinserção social de pessoas presas.

Diante desse cenário, justifica-se a necessidade de desenvolver pesquisas que avaliem a o modelo de financiamento das ações de Segurança Pública adotado pela União às Unidades Federativas, em especial, a eficácia do modelo de financiamento utilizado pelo Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, para a geração de novas vagas à luz das demandas atuais do sistema penitenciário brasileiro, parte integrante e indissociável do contexto da segurança pública no país.

Sob outro enfoque, pretende-se avaliar a possibilidade de utilização da Parceria Público Privada como alternativa ao modelo atual de financiamento para geração de novas vagas no Sistema Penitenciário, a fim de enfrentar a grave crise de superlotação existente no Brasil.

A rediscussão do modelo de pacto federativo vigente, que deixa a área da segurança pública sujeita a mecanismos de transferência voluntária de recursos, com todas as vulnerabilidades dela decorrentes, pode ser um importante fator de transformação na busca de melhorias na governança dessa temática em todo o território nacional.

### **1.3 PROBLEMA**

Ao adentrar na problemática desenvolvida nesta pesquisa, é importante esclarecer, preliminarmente, que dentro da expressão “segurança pública” que será adotada ao longo do trabalho, incluir-se-á o sistema penitenciário brasileiro. Mesmo porque, não há como dissociá-lo da compreensão lato sensu do termo, já que a maior parte do trabalho desenvolvido pelas corporações policiais, tem como consequência final, o encarceramento.

Analisando as notícias policiais veiculadas nos meios midiáticos dos últimos quarenta anos da história brasileira, verifica-se que os episódios mais graves, de repercussão nacional e internacional, envolvendo a atividade de segurança pública tiveram correlação direta com o sistema penitenciário. E em todos, a superlotação ficou claramente evidenciada. Cite-se como exemplos:

- a) Casa de Detenção do Carandiru (SP), 1992;
- b) Casa de Detenção José Mário Alves da Silva (RO), 2001;
- c) Rebeliões simultâneas em 29 Unidades Prisionais de São Paulo (SP), 2001;
- d) Ataques organizados contra forças de segurança em São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, em maio de 2006;
- e) Conflitos entre facções rivais, nos anos de 2016 e 2017, resultando em bárbaros assassinatos em unidades prisionais no Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte e Ceará.

Dentro da organização estatal destinada a promoção do bem-estar de uma sociedade, inúmeras são as formas de divisão de tarefas em eixos de gestão pública estabelecidos pelo governo, com a finalidade de executar aquelas ações que são próprias de Estado. Quer por execução direta, ou por meio de concessão ou permissão, destinadas a terceiros, que executam tarefas próprias do poder público, em geral, como prestações de serviços que a lei assim permitir. Esse fundamento é bem demonstrado no Art. 1º da Portaria Interministerial Nº 424 de 30/12/2016, que estabelece o regramento para execução do Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de

2007 (BRASIL, 2016b), que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse:

Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos **para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. (grifo nosso) (BRASIL, 2016b)**

Decerto que, em qualquer Nação organizada, três eixos são basilares para a estruturação da vida em sociedade: educação, saúde e segurança. Independente da forma de Estado ou regime de governo, a educação, a assistência à saúde e à segurança dos membros de uma sociedade, sempre serão os alicerces em torno dos quais se agregarão os demais eixos de gestão.

No modelo federativo brasileiro, Estados e Municípios recebem receitas da União, por meio de descentralizações denominadas de transferências constitucionais, para promover ações de educação, saúde e assistência social. Já no campo da segurança pública, o apoio da União se processa por meio das transferências voluntárias ou discricionárias.

Na avaliação de Arretche (2002) e Almeida (2005), o modelo brasileiro de pacto federativo, adotado a partir da Constituição de 1988, trouxe uma delicada convivência ora centralizadora, ora descentralizadora da União, enquanto ente principal, e suas relações com Estados e Municípios, na busca da execução de programas de governo voltados ao bem-estar da população.

A implementação de políticas públicas, por meio de recursos financeiros descentralizados da União para os Estados e Municípios encontra previsão legal no Art. 159 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabelece os percentuais de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. São as chamadas transferências constitucionais.

Por outro lado, a geração de vagas no Sistema Penitenciário por meio da Parceria Público Privada – PPP é alternativa recente. Introduzida no Brasil por meio da Lei Federal Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). E a participação da iniciativa privada na gestão prisional, por sua vez, é tema que divide opiniões entre os estudiosos da matéria e dos próprios órgãos públicos afetos à questão prisional, como Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que tem posicionamentos favoráveis e contrários ao

modelo. Uma das primeiras chamadas desse debate sobre PPP foi acesa pelo Prof. Edmundo de Oliveira, que em 1992, enquanto Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, apresentou em 27 de janeiro de 1992 uma proposta de adoção de uma forma de gestão mista em prisões, envolvendo o Estado e a iniciativa privada. A proposta era sedimentada em estudos realizados a partir de experiências existentes em estabelecimentos prisionais dos Estados Unidos, França, Inglaterra, Bélgica e Austrália.

Ao tomar conhecimento da aludida proposta, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB emitiu nota de repúdio por meio de documento assinado em 09 de abril de 1992 e encaminhado ao CNPCP.

Mais tarde, em 09 de dezembro de 2002, por meio da Resolução N° 08, o CNPCP assume novo posicionamento, desta vez, diametralmente oposto a “quaisquer propostas tendentes à privatização do Sistema Penitenciário Brasileiro”. Manteve, todavia, a admissibilidade “que os serviços penitenciários não relacionados à segurança, à administração e ao gerenciamento de unidades, bem como à disciplina, ao efetivo acompanhamento e à avaliação da individualização da execução penal, possam ser executados por empresa privada.”

Souza (2005), por sua vez, ao abordar o modelo de financiamento puramente estatal enfatiza que existem outras modalidades de descentralização de recursos, à luz do Pacto Federativo, tais como, as transferências legais, as transferências diretas ao cidadão, as transferências diretas vinculadas ao Sistema único de Saúde – SUS e as transferências voluntárias. E é neste último modelo de descentralização de recursos, que se enquadram as transferências do FUNPEN e do FNPS.

Nesse delicado equilíbrio federativo (atualmente bastante demandado de revisão por parte dos governos Estaduais e Municipais), as áreas de educação e saúde foram se ajustando com o financiamento cooperativo da União por meio das transferências vinculadas, que segundo definição adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018b), são as parcelas das receitas arrecadadas pela União e repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, determinados por meio de dispositivos legais e/ou constitucionais.

O estudo conduzido por Moutinho, Kniess e Maccari (2013) sobre transferências voluntárias da União para municípios brasileiros aponta que o ente municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas locais por estar mais próximo do cidadão do que qualquer outra esfera de poder, valendo-se das transferências voluntárias como estratégia para incrementar os orçamentos anuais com vistas à implementação das políticas públicas

compartilhadas. E, embora o município seja o ente federativo mais próximo do cidadão, muitas das políticas públicas consideradas essenciais estão a cargo do ente federativo Estado.

No campo da educação, a partir da 1990, a União iniciou um processo de sistematização do ensino público, criando fundos específicos de arrecadação e transferência constitucional a Estados e Municípios. Assim, em atendimento ao Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, foi instituída a Lei Federal Nº 11.494, de 20/06/2007 (BRASIL, 2007), que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

Não obstante existirem inúmeras críticas quanto à defasagem do volume de recursos alocados e dos algoritmos de partilha, são receitas previstas em orçamento, independente de quaisquer vinculações ou alinhamentos políticos. Situação análoga ocorreu na Saúde, a partir da criação e sistematização do Sistema Único de Saúde – SUS.

O Fundo Nacional de Saúde, instituído inicialmente em 1969, por meio do Decreto Nº 64.867/1969 (BRASIL, 1969), posteriormente alterado pelo Decreto Nº 806, de 24/04/1993 (BRASIL, 1993), e, mais tarde, após a nova Carta Constitucional e com as diretrizes e os objetivos estabelecidos pela Lei Federal Nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990a) e Lei Federal Nº 8.142/1990 (BRASIL, 1990b), foi reorganizado por meio do Decreto Nº 3.964/2001 (BRASIL, 2001b), definindo as regras de financiamento e transferências vinculadas. Igualmente imunes a alinhamentos políticos ou controle de contingenciamento de gastos. Mas também sujeitas a críticas quanto ao montante e formas de divisão.

Já no âmbito da segurança pública o caminho foi diverso: não há receitas vinculadas e, por conseguinte, não há transferências vinculadas por parte da União, a Estados e Municípios. Muito embora, o Art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança pública, acabou por deixar aos Estados a maior parte das atribuições, cujo financiamento, por parte da União, se dá por meio do FUNPEN e do FNSP.

Mesmo com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, a gestão do FUNPEN e do FNSP ainda permanece com o Ministério da Justiça. Que utiliza a ferramenta de convênios, contratos de repasse para proceder a descentralização de recursos.

De forma mais recente, por meio da Medida Provisória Nº 755, de 19.12.2016 (BRASIL, 2016c), o Ministério da Justiça realizou a primeira transferência direta de recursos financeiros

do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos próprios, existentes nos Estados e no Distrito Federal.

A modalidade de transferência de recursos por meio de convênios é reconhecida pelo próprio Ministério da Justiça, por meio de Nota Técnica elaborada em 2011, sob a coordenação de Renato Sérgio de Lima, publicada no Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2011), como uma ferramenta de baixa capacidade de indução de ações governamentais, em razão da ausência de critérios objetivos, balizadores da distribuição de recursos.

Na avaliação de Prado (2006) e Ferreira e Bugarin (2007) a ausência de critérios na descentralização das transferências voluntárias, que, por consequência, conduzem a um poder discricionário, sofrem significativa influência e motivação político-partidária, decorrente da identificação política entre gestores municipais e estaduais e o governo federal de situação.

É preciso repensar o modelo de financiamento da segurança pública, em especial, o financiamento para o sistema penitenciário brasileiro, descolando-o da modalidade de descentralização voluntária e realocando na modalidade de transferência constitucional, estabelecendo critérios voltados a equalizar as disparidades fiscais das regiões brasileiras e que sejam absolutamente independentes de qualquer tipo de alinhamento político-partidário.

De igual modo, é preciso ampliar os horizontes de possibilidades para captação e recursos para geração de novas vagas prisionais, sendo a Parceria Público Privada uma opção a ser avaliada quanto a sua viabilidade econômica e jurídica.

É nessa direção que se abordou essa pesquisa, como o modelo atual de financiamento da União ao Sistema Penitenciário tem sido eficaz na resolução dos graves problemas de superlotação existentes? Quais as possibilidades de a Parceria Público Privada ser considerada como alternativa viável à essa finalidade?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Analisar o modelo de financiamento público do governo federal destinado ao Sistema Penitenciário no Brasil e a viabilidade de utilização da Parceria Público Privada - PPP como alternativa à captação de recursos para geração de novas vagas.

## **2.2 Objetivos Específicos**

- i.* Avaliar a natureza jurídica e o modelo de descentralização de recursos do FUNPEN às unidades federativas para melhoria do sistema penitenciário brasileiro;
- ii.* Analisar o modelo de Parceria Público-Privada - PPP, no âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro, como possível alternativa para solucionar o problema de superlotação existente;
- iii.* Propor modelo matemático para subsidiar a divisão de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades federativas.

## **3. HIPÓTESE**

A fim de investigar o problema formulado na pesquisa, parte-se da hipótese que o modelo de financiamento das ações ligadas ao sistema penitenciário, efetivado atualmente, por meio de transferências voluntárias da União aos órgãos gestores das Unidades Federativas, precipuamente no formato de convênios e contratos de repasse, tem sido ineficaz na finalidade a que se destina, que é a melhoria das condições do encarceramento e da segurança pública no Brasil e como alternativa a esse contexto de dificuldade de captação de recursos, desponta a Parceria Público Privada como opção na geração de novas vagas.

## **4. METODOLOGIA**

### **4.1 Natureza do Estudo**

Os estudos que compõem esta dissertação foram desenvolvidos a partir de natureza quantitativa, do tipo exploratória e descritiva, com a finalidade de fornecer as respostas ao problema-base formulado.

Na construção da pesquisa utilizou-se a abordagem quantitativa para análise dos dados obtidos junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e em outras fontes oficiais do governo federal e do governo do Estado do Pará, aplicando-se a técnica de estatística descritiva, com utilização de tabelas e gráficos para construção do raciocínio e demonstração das informações e conclusões.

A pesquisa exploratória é utilizada quando se busca maior precisão para definição do problema. É descritiva quando, por sua vez, tem como intuito registrar, analisar e interpretar fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente bem como descrever características de determinado fenômeno, estabelecendo possíveis relações entre as variáveis analisadas (MALHOTRA, 2001; MARCONI; LAKATOS, 2010).

A natureza quantitativa da pesquisa é referendada principalmente pela investigação e análise documental de bases de dados oficiais dos governos federal e estadual, relacionadas às transferências voluntárias de recursos, disponíveis em sítios ou publicações oficiais de órgãos federais e/ou estaduais.

No âmbito da Parceria Público Privada, utilizou-se a análise descritiva do cenário prisional nacional e local – Pará, e do conhecimento de experiências de cogestão existentes dentro e fora do país, adentrando, com maior profundidade, no único modelo já em funcionamento no Brasil, de Parceria Público-Privada no sistema penitenciário brasileiro, a PPP de Ribeirão das Neves, no Estado de Minas Gerais. Sobre essa experiência, além da análise descritiva, realizou-se uma análise comparativa com o modelo convencional, sob os aspectos: contratuais, econômicos, arquitetônicos e operacionais.

Segundo Gil (2010), a análise documental corresponde a uma modalidade de estudo de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico. E, a partir desse tratamento e investigação, podem ser desdobrados em outros materiais que são afetos aos objetivos da pesquisa.

A compartimentação e definição dos contornos do problema são alcançados por meio da pesquisa exploratória, enquanto a descritiva proporciona a forma sistêmica de analisar e interpretar o comportamento de determinados fenômenos e variáveis, construindo relações entre elas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

São formas de abordagem distintas, mas que se complementam, em razão, principalmente dos tipos de base de dados que são pesquisados e que podem produzir conclusões a partir da utilização de técnicas científicas, conforme ensina Freitas e Prodanov (2013).

#### **4.2 *Lócus* da Pesquisa**

O Locus da presente pesquisa foi dividido em três abordagens distintas. A primeira diz respeito as informações do Brasil, em especial, relativas ao sistema penitenciário.

Segundo a Projeção da População Mundial das Nações Unidas, o Brasil deve ocupar, a partir de 2020, a 6ª posição no ranking dos países mais populosos do mundo atingindo a marca de 212 milhões de habitantes. Sendo ultrapassado pelo Paquistão, que deverá ocupar, a partir de 2020, a 5ª posição com cerca de 216 milhões de habitantes (WPB, 2019).

Entretanto, no âmbito do sistema penitenciário, o Brasil vem fazendo um caminho inverso: subindo de posição nos últimos anos, já ocupando o terceiro lugar desde 2018.

Conforme dados consolidados pelo “World Prison Brief”, o Brasil já ocupa a 3ª posição no ranking mundial, com 746.532 presos, ultrapassando a Rússia, com 527.216 presos. Em primeiro lugar continuam os Estados Unidos com 2.121.600 presos, seguidos da China, com 1.649.804 presos (WPB, 2019).

O estado do Pará, outro *locus* de pesquisa, com 8,6 milhões de habitantes ocupa a 9ª posição em população, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, atrás do Ceará (9,1 milhões), Pernambuco (9,5 milhões), Rio Grande do Sul (11,3 milhões), Paraná (11,4 milhões), Bahia (14,8 milhões), Rio de Janeiro (17,2 milhões), Minas Gerais (21,1 milhões) e São Paulo (45,9 milhões) (IBGE, 2019).

Ainda com foco nacional, o trabalho pesquisou o papel da União, enquanto elemento apoiador do financiamento das ações de apoio aos sistemas penitenciários estaduais, utilizando a descentralização de recursos alocados em programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária, na modalidade de Transferências Voluntárias, operados principalmente por meio de Convênios ou Contratos de Repasse. O intervalo temporal utilizado na análise comparativa de dados orçamentários e financeiros foi a partir do ano de criação do FUNPEN (1994), até o ano contábil de 2017, observadas as primeiras dotações orçamentárias aportadas no fundo, que só aconteceram a partir de 1995.

No âmbito do sistema penitenciário, o Pará ocupa a 15ª posição em população carcerária absoluta, considerando uma escala crescente em que a Unidade Federativa com a menor população carcerária do Brasil é o Roraima, com 2.590 presos; e a maior população de presos está em São Paulo, com 229.031 presos, segundo dados consolidados do DEPEN (BRASIL, 2017c).

No comparativo da população carcerária relativa (presos/100 mil habitantes), o Pará ocupa a 24ª posição em uma escala decrescente com 197,10 presos/100 mil habitantes. A maior população carcerária relativa está no Acre, com 754,93 presos/100 mil habitantes; e a menor aparece na Bahia com 109,67 (BRASIL, 2017c).

Embora figure em uma posição relativamente confortável se analisado pela população carcerária relativa, o Pará vem experimentando um crescimento de sua população prisional em taxas acima da média nacional nos últimos anos.

Segundo dados divulgados pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP, no período compreendido entre 1995 e 2015, a população carcerária do Pará saiu de 1.153 presos (1995) para 12.848 presos (2015). Um crescimento de mais de 1.000% em duas décadas (PARÁ, 2020).

Em novembro de 2019, último dado oficial divulgado pelo órgão gestor do sistema penitenciário do Pará, a população carcerária de pessoas presas considerando os regimes fechado e semiaberto totalizou 17.780 presos, para uma capacidade carcerária de cerca de 9 mil vagas. Um quadro de superlotação que segue a tendência do Brasil, que é de 2 presos/vaga (PARÁ, 2020).

O último lócus da pesquisa foi o município de Ribeirão das Neves/ MG, o sétimo município mais populoso do estado, com cerca de 334 mil habitantes e que integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte (IBGE, 2019).

Por ser um município que fica a cerca de 44 Km de Belo Horizonte, grande parte dos seus habitantes trabalha durante o dia na capital mineira, retornando ao final do dia. A economia do município é baseada principalmente na indústria e no comércio (IBGE, 2010).

O município de Ribeirão das Neves tem em seu território geográfico o complexo prisional que leva o nome da cidade e funciona em regime de Parceria Público Privada – PPP, abrigando atualmente cerca de 3.800 presos divididos em 3 unidades prisionais, sendo duas de regime fechado e uma de regime semiaberto (MINAS GERAIS, 2020).

A PPP de Ribeirão das Neves está em funcionamento desde 2013 e, até o momento, é a única em funcionamento no Brasil, neste modelo. O contrato prevê a construção de mais duas unidades totalizando 5, conforme previsão inicial (MINAS GERAIS, 2020).

O complexo foi visitado pelo autor, em sede de pesquisa acadêmica, tendo como resultado a publicação de Artigo sobre o tema, constante no Capítulo II.

### 4.3 Fontes

Definido o recorte, fez-se uma breve abordagem no estudo descritivo, como também crítico-comparativo dos dois fundos de investimentos que são utilizados pela União, com a finalidade de apoiar as ações nos entes federativos: Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. A este último – FUNPEN – dedicou-se a maior profundidade de análise e pesquisa, por ser o foco do problema.

Outra forma de abordagem foi por meio de pesquisa investigativa em fontes abertas dos governos Federal e Estadual, divulgadas no portal da transparência e, em especial, nos sítios Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, para a análise das descentralizações ligadas ao Fundo Penitenciário Nacional; e da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, para análise das descentralizações do Fundo Nacional de Segurança Pública. Etapa na qual procurou-se construir um modelo comparativo de representatividade *versus* dependência das unidades federativas, em relação às receitas dos fundos analisados. Em especial, quanto à dependência para geração de vagas no sistema penitenciário.

Ainda na linha de análise dos aspectos que envolvem a natureza jurídica dos fundos e a operacionalização dos mecanismos de transferências governamentais constitucionais, foram de fundamental importância às publicações editadas pelo Tribunal de Contas da União, por meio, principalmente, da Secretaria de Macro-Avaliação Governamental.

Igualmente importantes também foram as publicações anuais de execução dos fundos por parte do DEPEN e SENASP e o estudo denominado “A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva (SBP23)”, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e muito bem explorado por Ferreira (2017).

As Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, por sua vez, foram importantes na construção da análise crítico-comparativa do modelo de Parceria Público Privada existente no Brasil, enquanto alternativa para a captação de recursos e geração e novas vagas carcerárias.

Outra fonte de relevância na construção da pesquisa foi o estudo do Processo Licitatório Nº 020/2008, na modalidade de Concorrência Internacional, conduzido pela Secretaria de Estado de Defesa Social, que teve como finalidade a realização do certame para seleção de

empresa para construção e gestão do Complexo Penitenciário Público-Privado de Ribeirão das Neves, composto de 06 (seis) unidades prisionais.

Ao final do certame, o contrato foi assinado em 16 de junho de 2009 e publicado em jornal de grande circulação no dia 24 de junho de 2009. Teve como Concedente a Secretaria de Estado de Defesa Social, como Interveniente-Anuente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e como Cessionária a empresa de sociedade anônima Gestores Prisionais Associados S/A.

#### **4.4 Coleta de Dados**

Utilizou-se nessa pesquisa fontes de natureza primária, com alto índice de confiabilidade, representadas pelos relatórios de execução financeira fornecidos pelos órgãos gestores do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e fontes secundárias produzidas a partir de relatórios de avaliação produzidos pelos órgãos de controle de contas – Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, além dos relatórios de gestão produzidos pela Superintendência do Sistema Penitenciário – SUSIPE. Também documentos oficiais, considerados de alto nível de confiabilidade.

Os relatórios de execução financeira fornecidos pelo Ministério da Justiça, mediante requerimento encaminhado aquele órgão por meio da Lei de Acesso a Informação, permitiram a extração dos dados relativos ao Fundo Penitenciário Nacional, em especial àqueles alusivos a: créditos autorizados na Lei Orçamentária Anual – LOA, créditos efetivamente utilizados e pagamentos realizados no exercício financeiro.

Os relatórios de gestão e demais dados colhidos junto ao Relatório Institucional intitulado “SUSIPE em Números” da Superintendência do Sistema Penitenciário – SUSIPE, possibilitou o acesso as informações quantitativas e gerenciais do sistema penitenciário do Pará, proporcionando a capacidade de análise crítica e comparativa com o cenário nacional, demonstrada por meio de gráficos gerados a partir desses dados.

Nessas fontes foram coletados dados relativos à população carcerária absoluta, capacidade de custódia, taxa de crescimento e densidade carcerária do sistema penitenciário do Pará, no período compreendido entre 1995 e 2019.

O acesso às informações da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, em especial, ao contrato firmado com a empresa Gestores Prisionais Associados S/A, possibilitou

a extração de informações sobre custos e serviços contratados, produzindo uma avaliação da viabilidade econômico-financeira do modelo de PPP, enquanto alternativa à geração de novas vagas no sistema penitenciário.

Nessas fontes foi possível a extração dos dados relativos aos valores pagos pelo Poder Público pelos itens contratuais disponibilizados à população carcerária custodiada nas unidades em regime de PPP, no ano de 2019, tais como: quadro de pessoal e itens de enxoval.

O quadro de pessoal da PPP estipulado em contrato é constituído de: Gerente Operacional (1), Coordenador de Segurança (1), Supervisor de Equipe (4), Auxiliar de Supervisor (4), Coordenador de Saúde (1), Coordenador de Ensino (1), Coordenador de Trabalho, Profissionalização e Espiritualidade (1), Assistente Social (3), Psicólogo (2), Enfermeiro (2), Odontólogo (2), Técnico de Enfermagem (5), Auxiliar de Odontologia (3), Psiquiatra (1), Professor (14), Pedagogo (2), Analista Técnico Jurídico (5), Monitor (120).

O enxoval fornecido ao preso, quando do seu ingresso, é composto de: agasalho, calça comprida, bermuda, camiseta regata, chinelos, tênis, dentre outros, conforme disposto no contrato de prestação de serviço firmado com a empresa Gestores Prisionais Associados S/A.

A intenção é obter uma avaliação crítica da forma de descentralização de recursos do FUNPEN e do funcionamento do modelo de Parceria Público Privada para, ao final, propor modificações que possam proporcionar melhorias do sistema penitenciário paraense e brasileiro.

**Quadro 2.** Síntese das fontes de coleta de dados da pesquisa.

<b>FONTES</b>	<b>DADOS COLETADOS</b>
Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional	Relatórios de execução financeira do Fundo Penitenciário Nacional no período de 1994 a 2018.
Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública	Relatórios de execução financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública no período de 2002 a 2018.
Tribunal de Contas da União - TCU	Créditos Autorizados na Lei Orçamentária Anual – LOA, créditos efetivamente utilizados e créditos realizados por exercício financeiro.
Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	Contrato de prestação de serviços firmado com a empresa Gestores Prisionais Associados S/A.
Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará - SUSIPE	Relatórios de Gestão dos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018; Relatório Institucional “Susipe em Números”.

#### **4.5 Procedimento de Análise**

No desenvolvimento da análise quantitativa de dados, utilizou-se a técnica da estatística descritiva, por meio de tabelas e gráficos, buscando demonstrar de maneira clara e didática os dados coletados e as informações produzidas a partir destes (BUSSAB; MORETIN, 2017).

Foram utilizadas ainda, análises comparativas por meio de demonstrações gráficas que tem a propriedade de proporcionar ao leitor uma visualização rápida e sintética do objeto da pesquisa servindo como elemento de reforço das premissas desenvolvidas, confirmação de fenômenos e facilitando a elaboração e construção do raciocínio lógico (BUSSAB; MORETIN, 2017).

#### **4.6 Protocolo Ético da Pesquisa**

Esta pesquisa tem como enfoque a coleta, análise e tratamento de dados constantes em bancos oficiais dos governos federal e estadual, além de pesquisa bibliográfica. Não estão envolvidos dados sobre pessoas ou agentes públicos. Portanto, é necessário esclarecer:

1. A condução da pesquisa é de total responsabilidade do pesquisador André Luiz de Almeida e Cunha, eximindo-se a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública - PPGSP, a direção do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH e Universidade Federal do Pará - UFPA, de qualquer equívoco que possa ocorrer no plano metodológico e/ou operativo desta pesquisa;
2. Eventuais riscos sobre os resultados e conclusões obtidos nesta pesquisa são de inteira responsabilidade do pesquisador e não podem ser vinculados a nenhum participante do PPGSP.

#### **4.7 Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação está dividida em 3 capítulos: O Capítulo 1 é destinado a apresentar a objeto da dissertação, a partir de uma introdução, seguida de justificativa, do problema da pesquisa, dos objetivos geral e específicos, da hipótese, dos procedimentos metodológicos, incluindo a natureza do estudo, o lócus da pesquisa, as fontes e coleta de dados, os procedimentos de análise e do protocolo ético da pesquisa. O Capítulo 2 é destinado à apresentação dos 2 Artigos produzidos durante esse estudo, sendo o primeiro a respeito de

“Proposta de Alteração no Modelo de Transferência de Recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN para as Unidades Federativas, com encaminhamento para publicação na Revista “Sociedade e Estado”; e o segundo, intitulado “Parceria público-privada no sistema penitenciário: opção ou solução?”, já publicado no livro “Segurança e Defesa: cidade, criminalidade, tecnologia e diversidade, volume 3, Edições Uni-CV, 2019. Por fim no Capítulo 3 têm se as considerações finais, as estratégias de intervenção pública, recomendações para trabalhos futuros e o produto resultante desta pesquisa, denominado “Índice Penitenciário”, que se trata de uma proposta de metodologia para subsidiar a divisão de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades federativas.

## CAPÍTULO 2 – ARTIGOS CIENTÍFICOS

### 2.1 Artigo Científico 1

#### **Análise do Modelo de Transferência de Recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as Unidades Federativas.**

**André Luiz de Almeida e Cunha**

Mestrando em Segurança Pública (IFCH/UFGA), Coronel da Polícia Militar do Pará,  
cel.andre.cunha@gmail.com

**Edson Marcos Leal Soares Ramos**

Doutor em Engenharia de Produção (UFSC) e professor da UFGA. Belém-Pará-Brasil.  
ramosedson@gmail.com

#### **RESUMO**

**Importância:** O cenário do sistema penitenciário no Brasil permanece com patamares alarmantes de superlotação carcerária há mais de 30 anos, segundo dados oficiais do Departamento Penitenciário Nacional. Com densidade carcerária de 2 presos por vaga, o Brasil tem experimentado eventos dantescos ocorridos em suas prisões, que levam o país a projeção extremamente negativa no cenário internacional com claras violações de direitos humanos. E no contexto de busca de soluções, qualquer caminho que se queira trilhar passa necessariamente pelo questão financeira. Afinal, não há como resolver problemas dessa magnitude, sem dinheiro. Investimentos na geração de novas vagas prisionais, aparelhamento e reaparelhamento, formação de novos servidores e requalificação dos já existentes, são medidas que requerem alto custo para serem implementadas (recursos de capital). E um custo maior ainda para serem mantidas (recursos de custeio). Nesse contexto, o modelo de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as unidades federativas, desde a sua criação, tem se revelado ineficaz na solução e/ou mitigação dos problemas enfrentados. **Objetivo:** este artigo tem por objetivo avaliar a natureza jurídica e o modelo de descentralização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades federativas para melhoria do sistema penitenciário brasileiro. **Metodologia:** utilizou-se a análise descritiva do cenário prisional nacional e do modelo de financiamento implementado desde a criação do Fundo Penitenciário Nacional em 1994, com destaque para os efeitos do contingenciamento de recursos provocados em razão da natureza jurídica do fundo. **Resultados:** dentre os resultados obtidos, percebe-se que a condição de Fundo de Transferência Voluntária do Fundo Penitenciário Nacional resultou em uma retenção de recursos de cerca de 2 bilhões de reais, desde a sua criação em 1994, na forma de contingenciamento. Contingenciamento esse, possibilitado em razão da sua natureza jurídica. **Conclusão:** os recursos arrecadados pelo Fundo Penitenciário Nacional, desde a sua criação, tiveram menos da metade efetivamente empregados na melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Isto é, mais da metade sofreu retenção em razão do contingenciamento. Recentes modificações foram adotadas a partir de dezembro de 2016. Todavia, ainda é preciso avançar em outras modificações a fim de tornar a utilização do Fundo Penitenciário Nacional mais eficaz na melhoria do sistema prisional brasileiro.

**Palavras-chave:** Sistema penitenciário; financiamento; superlotação.

## 1. INTRODUÇÃO

O assunto segurança pública vem tomando espaço em debates políticos, acadêmicos e familiares por todo o país. Quer nas salas de aula das escolas, universidades, nos seminários, simpósios, congressos, na mídia ou mesmo nas conversas das mesas de bar; o tema da violência tem assombrado os brasileiros por todo o país. Inclui-se nesse contexto de crise, a situação caótica enfrentada no sistema penitenciário brasileiro, já que, não há como dissociar este tema, do assunto segurança pública.

A presença marcante desse tema no convívio diário dos brasileiros não decorre apenas da massificação intensa do assunto nos meios e comunicação de massa da mídia aberta; ela decorre também (e naturalmente) da percepção social de que o exercício pleno da cidadania, representado pelo simples direito de ir e vir, tem sido afetado fortemente pelo medo da violência.

Para Almeida et al. (2016), a violência no Brasil apresenta-se sob as mais diversas faces, disseminando-se em diferentes graus de intensidade pelo amplo território geográfico que possui e cuja heterogeneidade existente tem sido apontada, por alguns estudos que analisam relações com variáveis socioeconômicas como: renda, educação e consumo de bens e serviços, que tendem a assumir um papel relevante na determinação das causas de mortalidade.

A demonstração científica desse cenário é baseada precipuamente em dados estatísticos quantitativos elaborados por instituições governamentais e não governamentais, que levam em conta, principalmente, as mortes violentas (intencionais ou não), os crimes contra o patrimônio e o tráfico de entorpecentes.

A imersão crítica em análises qualitativas sobre esse contexto de violência no Brasil, padece da dificuldade em encontrar mecanismos confiáveis de avaliação dos programas governamentais aplicados à segurança pública. Ou mesmo, de registros oficiais precisos.

Segundo Cano (2005):

Esse cenário é produto de razões diversas. A primeira é a escassez de dados confiáveis e válidos. É simplesmente impossível avaliar qualquer intervenção sem dispor de dados relevantes de qualidade. Alguns dos dados necessários podem ser levantados pelas próprias pesquisas avaliativas, mas outros dependem dos registros oficiais. Por exemplo, sem um cálculo preciso da incidência criminal, não é possível estimar o impacto de um programa de prevenção do crime e, sem uma taxa de resolução criminal precisa, é inútil tentar mensurar o resultado prático de uma mudança nos métodos de investigação (CANO, 2005, p. 17).

Para Beato (2009), a deficiência de registros confiáveis e metodologias uniformes, em matéria de segurança pública, não é fato novo. Todos os estudos exploratórios sobre violência, criminalidade e políticas de controle na América Latina, tem deficiências nas bases de informações. Essa deficiência, segundo o autor, compromete os estudos, as políticas e os programas de segurança pública delineados e construídos com base em dados não confiáveis.

O Atlas da Violência 2019, registrou que, em 2017, o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) alcançou o quantitativo de 65.602 homicídios em todo o país (IPEA, 2019). Esse dado, quando confrontado com a proporção por grupo de 100 mil habitantes, resulta em uma taxa de 31,6 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes. Essa é a maior taxa registrada pelo instituto, desde 2007 (IPEA, 2019).

Nos 10 anos analisados (2007 a 2017), o comportamento das taxas de homicídio foi bem diversificada entre as regiões do país. Percebe-se pequena diminuição nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, enquanto nas regiões Norte e Nordeste o crescimento foi acentuado. Já na região Sul, os números permaneceram estáveis (IPEA, 2019).

Outra publicação correlata ao assunto, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, que mostra os dados sobre violência ao longo do ano de 2018, constata-se uma redução de 10,8% nas mortes violentas intencionais em 2018, comparado com 2017 (FBSP, 2019). Ao todo, foram registradas 57.341 mortes violentas intencionais em 2018, representando uma taxa de 27,5 mortes por grupo de 100 mil habitantes (FBSP, 2019).

Imergindo na análise por região do país, verifica-se que as maiores taxas de mortes violentas ainda permaneçam nas regiões Norte e Nordeste, com destaque para Roraima (66,6/100 mil hab.), Amapá (57,9/100 mil hab.), Rio Grande do Norte (55,4/100 mil hab.) e Pará (54,6/100 mil hab.) (FBSP, 2019).

Já nos estados do Acre e Pernambuco foram registradas importantes quedas, com 23,3% de redução para este, e 25,1% de redução para aquele (FBSP, 2019). Outra redução de importante valoração social foi a queda no número policiais Civis e Militares mortos ao longo de 2018. Foram 343 mortos em 2018, contra 367 em 2017.

Isso representou uma redução de 8%, confirmando uma tendência de queda que já vem ocorrendo desde 2017, quando a redução ficou em 4,9%, em relação a 2016 (FBSP, 2018).

Infelizmente, nos crimes de conotação sexual, feminicídio e violência doméstica, os dados seguem crescentes com aumento de 4,1% nos crimes de violência sexual, 4% no feminicídio e 0,8% no incremento da violência doméstica (FBSP, 2018).

No âmbito do sistema penitenciário brasileiro, os dados disponíveis divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável pela execução da política penitenciária em âmbito nacional, são de junho/2017.

Imergindo na análise da publicação oficial do DEPEN, é inafastável concluir que o problema da superlotação carcerária é extremamente grave, com um déficit de vagas (em junho de 2017) na ordem de 358.663 em todo o país (BRASIL, 2017a). Números que só vem aumentando ao longo dos anos, como demonstrado na publicação epigrafada. Indicando que ainda se está muito distante da solução desse grave problema que afeta todas as unidades federativas, indistintamente.

Este artigo tem por objetivo analisar o modelo de financiamento adotado pela União para transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, às unidades federativas para geração de novas vagas e outros investimentos destinados a melhoria do sistema penitenciário.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Ao se olhar para o passado percebe-se que desde os Sumérios, a história da humanidade guarda relação com a busca por segurança. E falar de financiamento, distribuição de recursos de forma equilibrada e equânime também não é novidade. Maquiavel (1469-1527) já defendia a reforma do Estado, por meio de alterações das leis e da forma de tributação imposta ao povo pelo poder vigente na Itália do século XV, buscando melhoria das condições sociais (CARDEAL, 2014).

Ao adentrar na problemática que se pretende desenvolver neste artigo, é importante esclarecer, preliminarmente, que dentro da expressão “segurança pública” que será adotada ao longo do texto, inclui-se o sistema penitenciário brasileiro. Mesmo porque, como já dito alhures, não há como dissociá-lo da compreensão *lato sensu* do termo, já que a maior parte do trabalho desenvolvido pelas corporações policiais, tem como consequência final, o encarceramento.

Fabretti (2014) enfatiza que a segurança pública é um direito fundamental que confere ao seu titular prerrogativas que concretizam a garantia da dignidade da pessoa humana, da liberdade e igualdade, estabelecendo um estado de proteção que permite aos cidadãos gozarem de todos os demais direitos assegurados no ordenamento jurídico.

O papel do sistema penitenciário nesse contexto, guarda relação direta com o conceito de Segurança Pública. E é sobre o modo de financiamento que se pretende aprofundar a análise. Em especial, quanto ao modelo de transferência de recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

O FUNPEN foi instituído por meio da Lei Complementar Federal Nº 79, de 07 de janeiro de 1994. É um fundo de natureza contábil que integra o orçamento fiscal da União (BRASIL, 1994a).

Em sua essência, o FUNPEN é um fundo de transferência voluntária cuja arrecadação é constituída por meio de recursos originários da dotação orçamentária da União, arrecadação dos concursos de prognósticos federais (loterias federais), recursos confiscados ou provenientes da alienação e bens com perdimento decretado em favor da União, multas geradas a partir das sentenças penais condenatórias transitadas em julgado, fianças quebradas ou perdidas em favor da União, além dos rendimentos financeiros provenientes da aplicação do seu saldo (BRASIL, 2012).

As suas transferências de recursos podem acontecer para entidades públicas e privadas e, atualmente, podem ser efetivadas por meio de transferência Fundo a Fundo, bem como, transferências voluntárias viabilizadas por intermédio de convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2017b).

Em digressão histórica o FUNPEN representa uma resposta governamental para um dos episódios mais marcantes na história do sistema penitenciário brasileiro: o episódio da Casa de Detenção do Carandiru, ocorrido em São Paulo, no dia 02 de outubro de 1992 (SALLA, 2007).

O evento crítico, que ganhou manchete nacional e internacional, demonstrou a grave situação da superlotação carcerária nos estabelecimentos prisionais de São Paulo e do resto do país, já que inúmeras matérias jornalísticas foram realizadas para demonstrar esse quadro caótico à época dos fatos (SALLA, 2007).

Como resposta legislativa ao episódio, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, em Reunião Ordinária ocorrida em 24 de novembro de 1992, aprovou

o Projeto de Lei Complementar - PLC N° 146/1993, que propunha a criação do FUNPEN. Naquela ocasião, o Relator do PLC foi o Deputado Federal Carlos Kayath. Posteriormente sendo sucedido pelo Deputado Luiz Máximo (BRASIL, 2020).

O objetivo presente na gênese do FUNPEN era desenvolver projetos e proporcionar recursos para financiar e apoiar atividades e programas de modernização, melhoria ou recuperação do sistema penitenciário nacional (BRASIL, 2020).

Na mesma linha de motivação da criação do Fundo, é possível constatar que este deveria ser um instrumento que pudesse atenuar rapidamente, a “realidade cruel nos domínios da execução penal do Brasil”, a partir de ações em três frentes: recuperação e reinserção moral e social dos presos, aperfeiçoamento do servidor penitenciário e na conquista da confiança do povo em relação a execução criminal (BRASIL, 2020).

Enfatizou o segundo Relator do PLC N° 146/1993, Deputado Luiz Máximo:

A criação do Fundo Penitenciário Nacional poderá, efetivamente, significar o início da implementação de uma política séria e determinada para o setor, a fim de que se possam verdadeiramente atingir os princípios e o espírito da lei de execuções penais, uma lei moderna e humana, mas que, até hoje, não saiu do papel (BRASIL, 2020).

É importante frisar que a previsão de criação do Fundo Penitenciário Nacional consta no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei Ordinária Federal N° 7.209, de 11 de julho de 1984, que reformou a parte geral do Código Penal Brasileiro, estabelecendo que a pena de multa deveria ser recolhida ao fundo penitenciário (BRASIL, 1984)

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), por sua vez, no Art. 165, §9º, II, dispõe sobre a criação de normas de gestão financeira para o funcionamento de fundos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§ 9º Cabe à lei complementar:

....

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (BRASIL, 1988).

Como fontes de receitas do FUNPEN, a Lei Complementar N° 079/1994 prevê, atualmente, as seguintes modalidades (BRASIL, 1994a):

- 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;
- vii. Rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;
- viii. Outros recursos que lhe forem destinados por lei.

Após a sua criação, em 1994, o FUNPEN sempre experimentou uma dificuldade: a definição de critérios claros para divisão dos recursos arrecadados entre as Unidades Federativas.

O CNPCP, por diversas vezes editou resoluções tratando sobre a matéria. Contudo, os atos normativos buscaram muito mais dar direcionamento para determinadas prioridades de investimentos, sem contudo, definir qual o algoritmo de divisão das receitas.

A primeira Resolução a tratar desse tema, após a criação do FUNPEN foi a Resolução Nº 05 de 14 de junho de 1994 (BRASIL, 1994b), que traz recomendações ao Departamento de Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça para apoiar atividades e projetos de aprimoramento dos sistemas penitenciários dos Estados, na seguinte ordem de prioridades (BRASIL, 1994b):

- i. Implementar nos Estados o Programa Mutirão na Execução Penal, com a finalidade de prestar assistência jurídica aos presos carentes (BRASIL, 1994b);
- ii. Ultime a construção de unidades prisionais, que estejam com, pelo menos, 70% (setenta por cento) da estrutura física concluída, observando-se o cumprimento das cláusulas conveniadas com o Ministério da Justiça (BRASIL, 1994b);
- iii. Atender, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira, solicitações de reformas urgentes e imprescindíveis de unidades prisionais desde que comprovadas as precárias condições das instalações físicas do estabelecimento (BRASIL, 1994b);
- iv. Promover a implantação de projetos destinados a desenvolver a terapia do trabalho, a proteção da saúde e a formação educacional do apenado e do egresso (BRASIL, 1994b);
- v. Possibilitar o treinamento e o aperfeiçoamento dos servidores atuantes na área penitenciária (BRASIL, 1994b);
- vi. Viabilizar a construção de penitenciárias federais para cumprimento da pena em regime fechado, nos Estados onde houver considerável número de presos vinculados à Justiça Federal, ou em regiões de intensa criminalidade transacional (BRASIL, 1994b).

Na avaliação de Scaff (2018) a igualdade republicana” aponta no sentido da ligação entre direito financeiro e direitos humanos, já que a natureza do gasto público está diretamente vinculada ao exercício dos direitos fundamentais, quaisquer que sejam as suas dimensões. Essa é a premissa que deve nortear os investimentos públicos: a busca pela solução de problemas que possibilitem a melhor qualidade de vida das pessoas, quer estejam em liberdade, ou reclusas. E a superlotação carcerária é o maior problema enfrentado pelo sistema penitenciário brasileiro.

O cenário crítico de superlotação do sistema penitenciário brasileiro já existe há pelo menos 40 anos, segundo os dados mencionados pelos órgãos oficiais que cuidam da matéria: Departamento Penitenciário Nacional e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

E o mais assustador é a velocidade de crescimento dessa população carcerária. Em um período de 10 anos, compreendido entre 2006 e 2016, segundo o levantamento do DEPEN, a população carcerária brasileira aumentou em mais de 320 mil presos, o equivalente a 81,13% de crescimento (BRASIL, 2017b). Isso equivale a uma taxa média de crescimento, na ordem de 8%, ao ano. Muito acima da média anual de crescimento da população em geral (população liberta), cuja variação, conforme dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), aumentou cerca de 12% em um período de 10 anos.

O Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquentes – ILANUD ([www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)) utiliza uma expressão para medir o nível dessa superlotação: “densidade carcerária”. A densidade carcerária nada mais é, do que a relação matemática entre o número de presos por vaga prisional existente em um determinado país. Chega-se a esse número dividindo o número de presos pelo número de vagas.

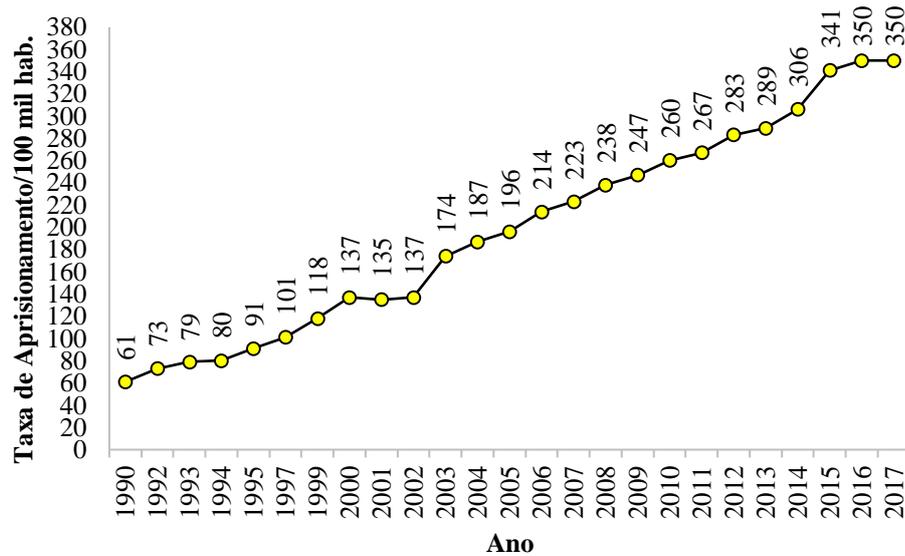
Utilizando o referencial do ILANUD (2009) e aplicando no relatório oficial divulgado pelo DEPEN, a densidade carcerária no Brasil, em junho de 2017, era de 1.7161 presos por vaga prisional. Convertendo em taxa de ocupação, chega-se ao percentual de 171,61%. Ou seja, praticamente, 2 presos/vaga (BRASIL, 2017b).

Na mesma linha da análise do dado proporcional de homicídios, utilizado mundialmente (Nº de homicídios/100 mil habitantes); na área do sistema penitenciário utiliza-se a mesma metodologia para calcular a chamada “população carcerária relativa”, que é representada pela relação matemática entre a população carcerária total (também chamada de população carcerária absoluta) por grupo de 100 mil habitantes.

No Brasil, conforme os dados do DEPEN, a população carcerária relativa em junho de 2017 era de 349,78 presos/100mil hab. (BRASIL, 2017b). Segundo o epigrafado relatório, a população carcerária relativa vem crescendo de forma exponencial desde 1990 (61 presos/100 mil hab.), onde são registrados os primeiros dados (BRASIL, 2017b).

O próprio DEPEN reconhece a dificuldade de confiabilidade nos dados registrados durante a década de 90. Inclusive com ausência de registros nos anos de 1991, 1996 e 1998. Embora tenha havido um período de estabilização na relação de presos/100 mil habitantes entre 2000 e 2002, o que possivelmente pode ser atribuído a registros deficitários; a partir do ano de 2003 o crescimento é retomado com uma tendência muito parecida com o período entre 1990 e 2000 (Figura 1).

**Figura 1.** Taxa de aprisionamento no Brasil no período de 1990 a junho de 2017.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das informações contidas no Relatório do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (BRASIL, 2017a).

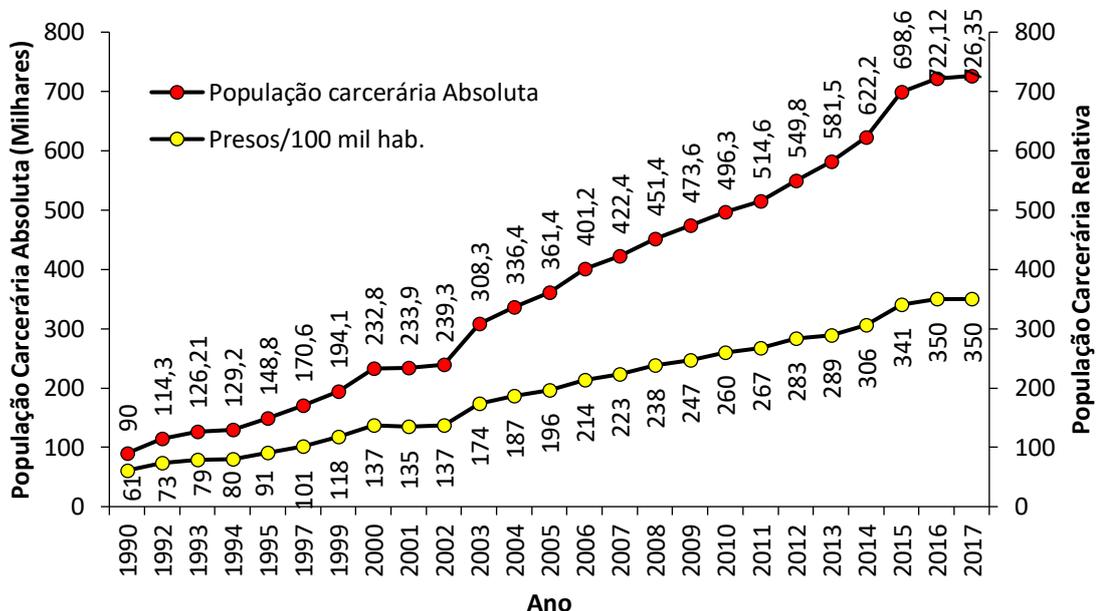
**Nota:** valores arredondados para números inteiros.

Essa taxa de aprisionamento elevada, quando comparada com a população carcerária absoluta, no mesmo período, demonstra que a densidade carcerária ao longo de quase três décadas, foi se agravando até atingir a realidade atual de praticamente 2 presos por vaga carcerária.

De 1990 e 2017, a população carcerária brasileira aumentou de 90 mil presos (1990) para 726.354 (2017). Isso representou um crescimento de mais de 800% em pouco mais de 27 anos (BRASIL, 2017b).

Todavia, ao analisar a densidade carcerária em 2000, ano em que a população carcerária absoluta era de 232.755 presos, para uma capacidade carcerária de 135.710 vagas, tem-se uma densidade de 1,71 presos/vaga. Em junho de 2017, a população carcerária era de 726.354 presos para uma capacidade de custódia de 423.242 vagas. Isso representa uma densidade carcerária de 1,71 presos/vaga. Exatamente a mesma (BRASIL, 2014).

**Figura 2.** População Carcerária Absoluta E População Carcerária Relativa No Brasil, No Período De 1990 A Junho De 2017 – Valores Em Milhares E Decimais.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das informações contidas no Relatório do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (BRASIL, 2017a).

Ou seja, passadas praticamente duas décadas, o problema da superlotação continua exatamente o mesmo, demonstrando claramente a insuficiência dos esforços e métodos utilizados até o momento, para resolver essa grave situação de superlotação que, como já dito alhures, tem produzido eventos dantescos e de grave repercussão nacional e internacional.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

O estudo foi desenvolvido de forma quantitativa com a utilização dos Relatórios de Execução Financeira do Fundo Penitenciário Nacional, referentes ao período de 1994 (ano da

sua criação) até 2018, disponibilizados pelo Ministério da Justiça e/ou constante nas publicações oficiais do órgão.

A partir desses dados foi possível fazer a quantificação, classificação e análise do conteúdo para a elaboração e produção de informação e estatística, com a utilização de tabelas e gráficos, na intenção de proporcionar melhor visualização dos dados e compreensão do alcance das informações e conclusões extraídas nesse processo (FREITAS; PRODANOV, 2013).

Utilizou-se predominantemente dados de base nacional, quer relativos à população carcerária, quer relativos a receitas e investimentos FUNPEN, por ser essa a finalidade precípua deste artigo: demonstrar o problema no modelo de transferência de recursos do FUNPEN e as consequências na demora em solucionar os graves problemas do sistema penitenciário.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O FUNPEN foi criado com a natureza jurídica de um Fundo de Transferência Voluntária. Ou seja, a sua destinação e recursos a outro ente da federação, a título de cooperação, não decorre de determinação constitucional (BRASIL, 2000).

As transferências de recursos sempre foram realizadas, desde 1994, até 30 de dezembro de 2016, por meio da celebração de convênios e/ou contratos de repasse, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, cuja finalidade é a execução de projetos e ações governamentais de interesse comum entre o concedente e o conveniente (BRASIL, 2012).

Os fundos de transferência voluntária são as receitas que mais sofrem contingenciamento todas as vezes em que é preciso aumentar os ativos financeiros para alcançar o equilíbrio fiscal das contas públicas. Isso ocorre em razão de que, pela sua natureza jurídica podem ter os seus recursos retidos, sem que isso importe em infringência legal à norma que os instituiu. Cite-se como exemplo, o Decreto Nº 9.741, de 29 de março de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.

Nas áreas da segurança pública (*stricto sensu*) e sistema penitenciário não havia, até dezembro de 2016, transferências de recursos na modalidade Fundo a Fundo entre o governo federal e as unidades federativas. O Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e o Fundo

Penitenciário Nacional não realizavam esse tipo de descentralização como acontece nas áreas de saúde e educação (BUENO, 2017).

Embora o FNSP não seja o objeto deste artigo, há que se ressaltar a abordagem de Costa e Grossi (2017), quando enaltece que a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, no ano de 2000, representou um importante avanço na cooperação intergovernamental. Todavia, enfatiza o autor, que a sua natureza jurídica de um fundo de transferência voluntária, que impõe a União uma acentuada discricionariedade na distribuição dos recursos, importa em vulnerabilidades.

Essa situação sofreu modificações com a edição da Lei Federal Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que estabeleceu a obrigatoriedade do repasse de 50% das receitas provenientes das extrações lotéricas, para Estados e Distrito Federal, na modalidade de repasse fundo a fundo (BRASIL, 2018).

Os outros 50% das receitas permanecem sendo descentralizados por meio de convênios. Ou seja, não se teve uma mudança total na natureza jurídica do FNSP, que ainda permanece com parte de sua arrecadação sendo descentralizada de forma voluntária (BRASIL, 2018).

Tem-se então o mesmo problema – transferências voluntárias, muito embora a questão do contingenciamento já tenha sido mitigada no FUNPEN. Nota-se que, conforme a lei que o instituiu, os seus recursos são utilizados para construção, reforma e ampliação de estabelecimentos prisionais; aquisição de equipamentos em geral e veículos próprios para transporte de presos; programas de profissionalização e educação de presos, internados e egressos; capacitação e servidores; pesquisa e produção científica em matéria penal e de execução penal, e outras ações destinadas à melhoria do sistema penitenciário. (BRASIL, 1994a).

Cabe destacar que o FUNPEN sofreu diversas modificações ao longo de sua existência. Muito mais do que o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Dentre essas mudanças destacam-se como mais importantes: a gradativa redução das fontes de suas receitas, ou ampliação das modalidades de aplicação e a forma de descentralização dos recursos com o surgimento da transferência fundo a fundo em 2016.

A primeira e significativa alteração aconteceu com a edição da Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que alterou o §2º do Art. 98, estabelecendo que:

Art. 98...

§2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. (BRASIL, 2004).

A perda das custas judiciais ocasionou um impacto muito significativo na redução de arrecadação do FUNPEN. Afinal, elas representavam quase que metade da receita do fundo até aquele ano de 2004. Chegando mesmo a superar, em alguns momentos, as receitas provenientes das loterias federais, como nos anos de 1996, 1997, 1998 e 2000 (Figura 3).

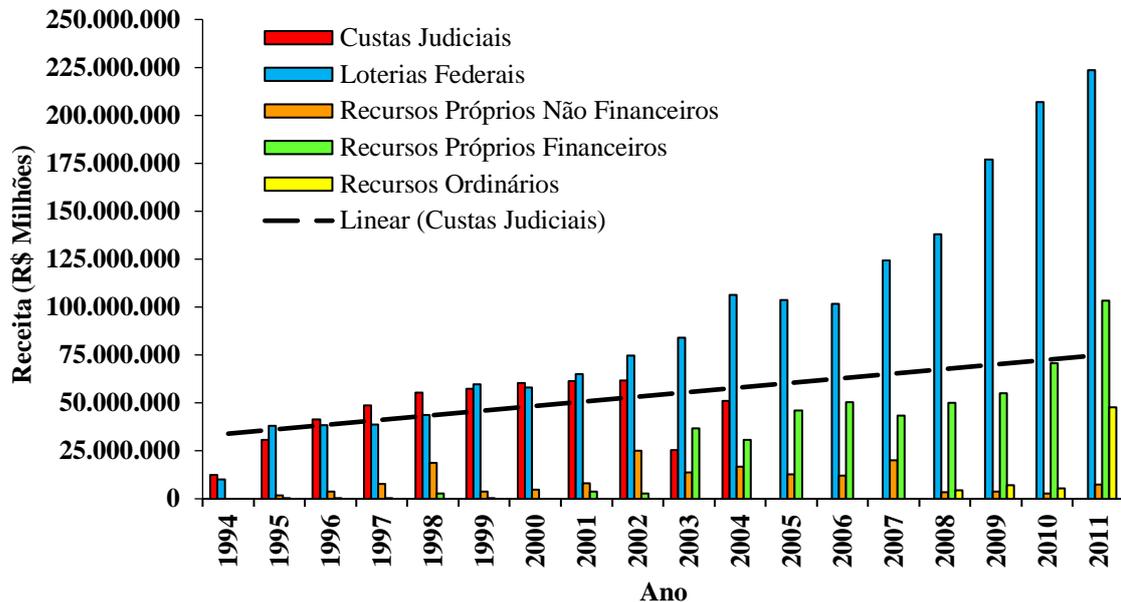
As receitas provenientes das loterias federais constituíram, ao longo da existência do FUNPEN, a principal fonte de recursos do fundo. Essa condição foi alterada com a promulgação da Lei Federal Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que converteu a Medida Provisória Nº 846, de 31 de julho de 2018, estabelecendo um novo percentual de destinação de recursos dos sorteios, até o dia 31/12/2018, quando então, foram também retiradas (BRASIL, 2018).

A Figura 3 demonstra o detalhamento da arrecadação do FUNPEN no período de 1994 (ano de sua criação) até 2011, considerando as fontes previstas no Art. 2º da Lei Complementar Federal Nº 079 de 7 de janeiro de 1994, respeitadas as alterações subsequentes já em vigor.

Estão inseridos nessa composição de receitas:

- i.* Custas Judiciais: aquelas taxas recolhidas pelo Poder Judiciário em favor da União, relativas aos seus serviços forenses (BRASIL, 2012);
- ii.* Contribuições sobre Concursos de Prognósticos (Loterias Federais): referente ao rateio dos valores recolhidos pela Caixa Econômica Federal à Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012);
- iii.* Recursos Próprios Não Financeiros: recursos confiscados ou provenientes da alienação e bens perdidos em favor da União, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado e fianças quebradas ou perdidas (BRASIL, 2012);
- iv.* Recursos Próprios Financeiros: rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes da aplicação do patrimônio do fundo (BRASIL, 2012);
- v.* Recursos Ordinários: são as dotações orçamentárias da União. Essa receita não é vinculada ao Fundo, ou seja, não há um percentual pré-determinado a ele destinado (BRASIL, 2012).

**Figura 3.** Participação das receitas na constituição do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, no período de 1994 a 2011.



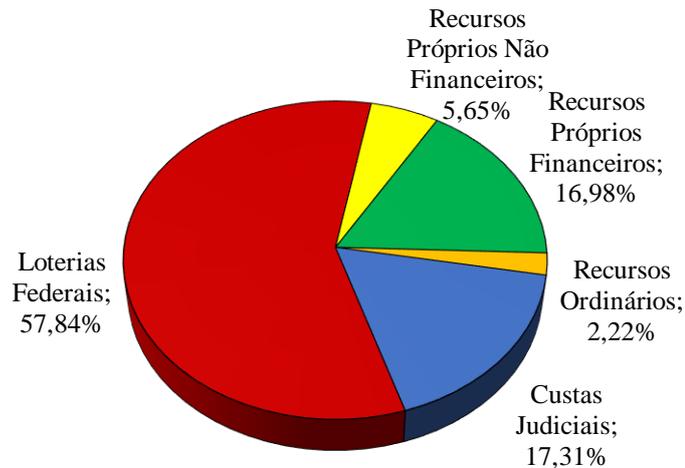
**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das informações contidas na publicação FUNPEN em Números, do Ministério da Justiça (2008 e 2012).

Nesse período analisado, os recursos provenientes das Loterias Federais representaram o maior volume de arrecadação (R\$1.691.638.344,00), seguido das Custas Judiciais (R\$506.100.511,00) e dos Recursos Próprios Financeiros (R\$496.557.623,00) (Figura 3). As menores arrecadações ficaram por conta dos Recursos Próprios Não Financeiros (R\$165.364.135,00) e, por último, os Recursos Ordinários (R\$64.819.730,00) (Figura 3). Note-se que as Custas Judiciais, mesmo tendo sido retiradas das receitas componentes do FUNPEN, a partir de 2005; ainda permaneceram com a segunda maior representatividade de arrecadação. Isso demonstra a importância dessa receita na arrecadação do Fundo (Figura 3).

A partir de 2005, o FUNPEN segue com a arrecadação sendo suportada precipuamente pelas extrações Lotéricas Federais, seguida dos Recursos Próprios Financeiros, Não Financeiros e dos Recursos Ordinários (Figura 3).

A linha pontilhada indica a projeção por meio de Média Linear das Custas Judiciais, caso ainda permanecessem como fonte de arrecadação do Fundo (Figura 3). Observando a tendência dessa projeção, é possível estimar que, se não tivessem sido retiradas da composição de receitas, as Custas Judiciais representariam, em 2011, cerca de R\$75 milhões de reais em volume de recursos. Ocupando a terceira posição dentre as fontes de arrecadação (Figura 3).

**Figura 4.** Percentual de representatividade na constituição das receitas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, no período de 1994 a 2011.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das informações contidas no Relatório “FUNPEN em Números” do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, edições de 2008 e 2012.

Na Figura 4 pode-se observar que o montante de receitas provenientes das Loterias Federais representou o equivalente a 57,84% das receitas do Fundo no período analisado. A segunda maior representatividade ficou com as Custas Judiciais que tiveram participação em 17,31% da arrecadação do Fundo, seguida dos Recursos Próprios Financeiros, com 16,98% e dos Recursos Próprios Financeiros, com 5,65% (Figura 4). A menor representatividade ficou a cargo dos Recursos Ordinários, com 2,22% (Figura 4).

Outra importante modificação no FUNPEN aconteceu com a promulgação da Lei Federal Nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, que converteu a Medida Provisória - MP Nº 781, de 23 de maio de 2017.

Dentre as alterações trazidas pela Lei Nº 13.500/2017, pode-se destacar as seguintes:

- a) Estabeleceu uma vedação ao contingenciamento de recursos do FUNPEN, aplicável à Dotação Orçamentária anual do fundo. Ou seja, essa vedação ao contingenciamento não se aplica ao saldo total de recursos do fundo, mas sim aos valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA, para atender a programação orçamentária (conceito do Ministério adotado pelo Ministério da Economia, Planejamento e Gestão). É o que dispõe o §6º que foi incluído no art. 3º da Lei Complementar Nº 079/1994:

Art. 3º .....

§ 6º É vedado o contingenciamento de recursos do FUNPEN (BRASIL, 2017b).

- b) Estabeleceu a possibilidade de transferência fundo a fundo de parte dos recursos da dotação orçamentária anual do FUNPEN: essa modificação foi de grande relevância pois convalidou a possibilidade de transferência fundo a fundo, trazida de forma inédita para o FUNPEN, por meio da Medida Provisória Nº 781/2017. Contudo, essa transferência Fundo a Fundo não atingiu a totalidade de recursos do FUNPEN (apenas um determinado percentual), escalonado a cada ano, começando em 2017 com 75%, até estabilizar em 2020, com 40% destinado a transferência fundo a fundo. Além disso, determinou que, do recurso a ser transferido, devem ser deduzidas as despesas de CUSTEIO e INVESTIMENTOS do próprio DEPEN. Também não produziu a modificação na natureza jurídica do fundo, que continua sendo um fundo de transferência voluntária. Mas, há que se ressaltar que já representou um importante avanço em relação a realidade até então vivenciada, cuja modalidade de transferência só era processada mediante convênios e/ou contratos de repasse. É o que dispõe o Art. 3º- A, introduzido na Lei Complementar Nº 079/1994, a saber (BRASIL, 1994a):

**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.**

....

**§ 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; (BRASIL, 2017, grifo nosso).**

- c) Estabeleceu a possibilidade dos Municípios que tem unidades prisionais em sua área territorial, receberem repasse de recursos do FUNPEN. Essa é um importante avanço já que existe uma forte resistência por parte das gestões e parlamentos

municipais, em concordar com a construção de unidades prisionais em suas cidades ou cercanias. A compensação financeira pela construção desse tipo de equipamento público pode mudar esse comportamento de resistência. Essa alteração é trazida pelo inciso II do §7º do Art. 3º-A:

Art. 3º-A.....

§7º .....

I - .....

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 (BRASIL, 2017a).

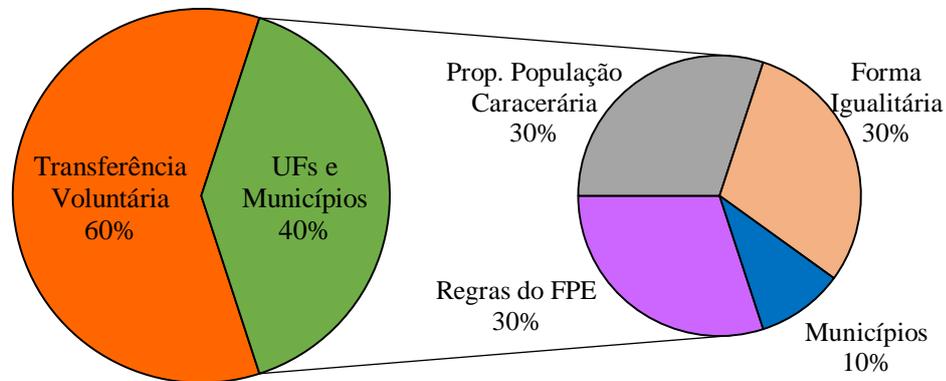
Dentre os percentuais estabelecidos no Art. 3º da citada norma, ou seja, 40% a partir de 2020; o equivalente a 90% desse percentual deve ser repassado obrigatoriamente aos Fundos Penitenciários das unidades federativas. Outros 10% são disponibilizados aos municípios que possuem unidades prisionais.

A distribuição dos recursos para os Estados e Distrito Federal deve obedecer aos seguintes critérios:

- (i) 30% serão repassados utilizando os mesmos critérios de divisão do Fundo de Participação dos Estados, que foi instituído por meio da Lei Complementar Nº 62, de 28 de dezembro de 1989, com as alterações trazidas pela Lei Complementar Nº 143, de 17 de julho de 2013;
- (ii) Outros 30% serão repassados “proporcionalmente à respectiva população carcerária”. Ou seja, o quanto a população carcerária absoluta de cada unidade federativa representa (em percentual) diante da população carcerária do país;
- (iii) Os 30% restantes serão distribuídos de forma linear. Ou seja, fazendo uma divisão simples entre o montante e as 27 unidades federativas. Dessa forma, nesse item específico, todas as UFs receberão o mesmo valor.

A Figura 5 demonstra como ficou a forma de divisão percentual dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, a partir das modificações introduzidas pela Lei Nº 13.500/2017.

**Figura 5.** Forma De Divisão Percentual Dos Recursos Financeiros Do Fundo Penitenciário Nacional.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir do disposto em Brasil (2017a).

**Nota:** UFs – Unidades da Federação; FPE – Fundo de Participação dos Estados.

Posteriormente, já em 2018, foi editada a Medida Provisória N° 846, de 31 de julho de 2018, que alterou a MP N° 841, de 11 de junho de 2018. Sendo convertida pelo Congresso Nacional, na Lei Federal N° 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Este diploma também trouxe significativas alterações ao FUNPEN. Dentre elas, pode-se destacar como mais importantes:

- (i) A redução do volume de arrecadação de receitas do FUNPEN;
- (ii) O aumento no volume de arrecadação de receitas do FNSP.

Essa alteração poderá trazer, em curto espaço de tempo, o agravamento dos problemas carcerários, em especial, a superlotação das prisões. Isto porque, ao tempo em que os recursos para investimentos na área prisional são reduzidos, aumenta-se exponencialmente os recursos para investimento na segurança pública *stricto sensu*.

Natural concluir que, a partir do maior aporte de investimentos no aparato policial, é consequência natural o aumento no número de pessoas presas, que serão destinadas para custódia no sistema penitenciário, que já padece de uma superlotação com densidade carcerária de praticamente 2 presos por vaga, conforme já demonstrado.

Sintetizando esse cenário, o quadro pode ser assim resumido:

- (i) Menos recursos para construir e aparelhar prisões;
- (ii) Mais recursos para investigar e prender criminosos.

O Quadro 2 sintetiza a quota parte de cada fundo, a partir das alterações trazidas pela Lei Federal Nº 13.756/2018, das modalidades lotéricas descritas e como estava essa divisão antes da vigência do citado normativo.

O objetivo do Quadro 2 é comprovar o aumento da destinação de recursos para o aparato policial, que naturalmente irá produzir um incremento de pessoas presas, ao tempo em que se reduz a destinação e recursos para o sistema penitenciário, agravando ainda mais o cenário de superlotação já experimentado. Além disso, é possível inferir que o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, até a edição da Lei Federal Nº 13.756/2018, não dispunha de receitas oriundas de prognósticos ou sorteios lotéricos federais.

**Quadro 2.** Síntese das modalidades lotéricas previstas na Lei Federal Nº 13.756/2018 com respectivos percentuais de destinação de recursos para o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, comparados com a destinação de recursos antes da vigência do Diploma Legal.

MODALIDADE LOTÉRICAS	Antes da Lei 13.756/2018 (%)		A partir da data da publicação, até 31/12/2018 (%)		A partir de 01/01/2019 (%)	
	FUNPEN	FNSP	FUNPEN	FNSP	FUNPEN	FNSP
Loteria federal	3,00	0,00	0,81	5,00	0,50	2,22
Loteria de prognósticos numéricos	3,00	0,00	1,00	9,26	3,00	6,80
Loteria de prognóstico específico	0,00	0,00	1,00	5,00	0,50	3,00
Loteria de prognósticos esportivos	3,00	0,00	1,00	1,49	0,00	2,00
Loteria instantânea exclusiva (Lotex)	3,00	0,00	0,00	13,00	0,00	13,00
Aposta de quota fixa em meio físico	0,00	0,00	0,00	2,50*	0,00	2,50
Aposta de quota fixa em meio virtual	0,00	0,00	0,00	1,00*	0,00	1,00
<b>Percentual Médio de Arrecadação (%)</b>	<b>3,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,95</b>	<b>3,46</b>	<b>1,33</b>	<b>4,36</b>

**Nota:** \*Os percentuais da aposta de quota fixa entraram em vigor a partir da data da publicação da Lei Federal Nº 13.756/2018.

A modificação da arrecadação do FNSP alterou a composição do FUNPEN, reduzindo a sua capacidade de arrecadação (Quadro 2). Usando uma expressão metafórica “cobriu-se a cabeça e descobriu-se os pés!”

Conforme demonstrado, a partir da edição da Lei Federal Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, o Fundo Nacional de Segurança Pública passa a obter arrecadação de receitas oriundas dos prognósticos lotéricos federais, em percentuais variando de 1 a 9,26%, no ano de 2018;

estabilizando, em 2019, nos percentuais variando entre 1 a 6,8%, dependendo da modalidade lotérica. Em contrapartida, o Fundo Penitenciário Nacional perde receita com a retirada dos percentuais da Loteria de Prognósticos Esportivos, Loteria Instantânea, além da redução do percentual de destinação da Loteria Federal, de 3,0 para 0,5%.

#### **4.1 CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS: PROBLEMA HISTÓRICO**

Desde a criação do Fundo Penitenciário Nacional, no ano de 1994, as transferências de recursos sempre ocorreram integralmente por meio dos convênios e/ou contratos de repasses. Essa realidade se manteve até o ano de 2016.

A partir de 2016, as transferências de recursos do FUNPEN começam a modificar. Em dezembro daquele ano, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao decidir sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF Nº 347, impetrada em 2015, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, reconheceu a existência daquilo que chamou de “estado de coisas inconstitucional” provocado pelas notórias condições degradantes de encarceramento a que estavam (e estão) submetidas as pessoas privadas de liberdade e deferiu a Tutela Antecipada de três dos sete pedidos, decidindo que:

- i) reconhecer a aplicabilidade imediata dos Arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a todos os juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão (CRUZ, LEMOS, 2017);
- ii) determinar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ que coordene um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade (CRUZ, LEMOS, 2017);
- iii) impor o imediato descontingenciamento das verbas existentes no FUNPEN, e vedar à União Federal a realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do ECI do sistema prisional brasileiro (CRUZ, LEMOS, 2017).

Impelido por essa decisão judicial, o governo federal foi obrigado a editar a Medida Provisória – MP Nº 755, de 19 de dezembro de 2016, que alterou a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do

Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública (BRASIL, 2016).

A MP Nº 755/2016 foi substituída pela MP Nº 781/2017 e, logo em seguida, foi convertida na Lei Federal Nº 13.500, de 26 de outubro de 2017.

Surge então o primeiro caso de transferência Fundo a Fundo do FUNPEN. Naquela ocasião, o DEPEN organizou uma descentralização linear para as 27 unidades da federação no valor de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos).

Esse repasse só pode ser efetivado para aquelas unidades federativas que dispunham de Fundos Penitenciários Estaduais, cuja configuração legislativa permite o recebimento desse tipo de transferência.

O Pará foi um desses estados que recebeu de imediato a transferência de recursos em razão da recente lei de reestruturação do sistema penitenciário estadual (Lei Nº 8.322/2015, PARÁ, 2015) que criou, dentre outras coisas, o Fundo Penitenciário Estadual, prevendo a possibilidade de receber receitas transferidas do Fundo Penitenciário Nacional, na modalidade Fundo a Fundo.

Ainda que tenha havido a modificação na legislação do FUNPEN, introduzindo a transferência direta na modalidade Fundo a Fundo ao final de 2016, o comportamento da descentralização e efetiva utilização dos recursos do Fundo, desde a sua criação, tem sido muito aquém para responder ao nível dos problemas enfrentados pelo sistema penitenciário brasileiro, principalmente quanto a questão da superlotação carcerária.

A Figura 6 apresenta o volume do Orçamento Autorizado, considerando a Dotação prevista na Lei Orçamentária Anual, acrescida de eventuais Créditos Extraordinários que possam ter surgido no exercício financeiro; e a efetiva utilização desse orçamento.

A diferença entre o Orçamento Autorizado e o Orçamento Utilizado representa o Contingenciamento. Consequência da retenção de recursos para aumento de ativo financeiro e equilíbrio fiscal das contas do governo federal.

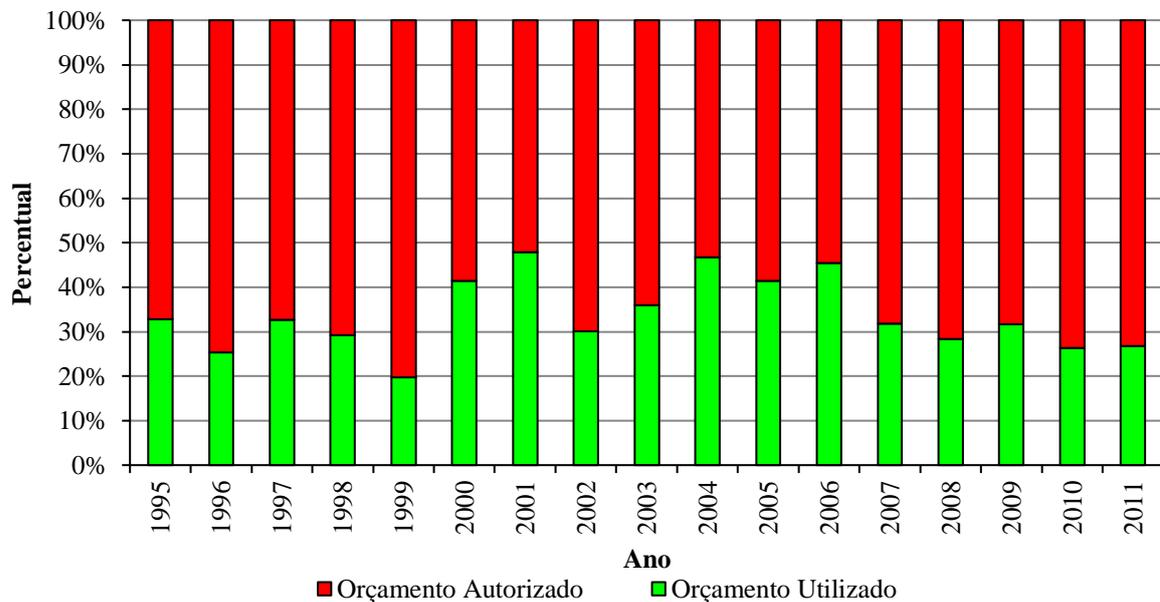
A aplicação do instrumento de contingenciamento ao FUNPEN é possível em razão da sua natureza jurídica de Fundo de Transferência Voluntária, que persistiu até outubro de 2017. Percebe-se o impacto financeiro do instrumento de contingenciamento na efetiva utilização dos

recursos do Fundo. Em vários anos, esse contingenciamento superou a marca de 50% do Orçamento Autorizado para aquele exercício financeiro (Figura 6).

Levando em conta a dimensão dos problemas no sistema penitenciário, enfrentados pelas Unidades Federativas, é insofismável concluir que esses recursos contingenciados fizeram muita falta na geração de novas vagas, aquisição de equipamentos, capacitação de servidores, programas e ações de profissionalização de presos e egressos, dentre outras destinações.

O maior contingenciamento registrado aconteceu em 1999, com cerca de 80%, seguido dos anos de 2010 e 2011, com mais de 70% contingenciado (Figura 6). E o menor foi verificado no ano de 2001, ocasião em que pouco mais de 50% do Orçamento Autorizado sofreu contingenciamento (Figura 6).

**Figura 6.** Percentual de Utilização dos Créditos do Fundo Penitenciário Nacional, no Período de 1995 a 2011.



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das informações contidas na publicação FUNPEN em Números, do Ministério da Justiça (2008 e 2012).

Importante frisar as alterações produzidas com a promulgação da Lei Federal Nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, que converteu a Medida Provisória - MP Nº 781, de 23 de maio de 2017 e trouxe, não apenas a possibilidade de transferência Fundo a Fundo de parte dos recursos

arrecadados (40%), como também estabeleceu a vedação do contingenciamento de recursos do FUNPEN (BRASIL, 2017b).

Todavia, é preciso avançar na modificação completa da natureza jurídica do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e, por que não dizer, do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. Transformando-os em definitivo para a forma de transferência vinculada, à semelhança do que acontece com as áreas da educação e saúde. Tornando-os imunes por completo ao instrumento de contingenciamento.

#### **4. CONCLUSÃO**

O modelo de financiamento adotado pela União federal para destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às Unidades Federativas com a finalidade de promoção de melhorias no sistema penitenciário brasileiro tem se revelado ineficaz para resolver, ou pelo menos, mitigar os graves problemas enfrentados no sistema penitenciário brasileiro. Sendo o principal deles: a superlotação carcerária.

A capacidade e de geração de vagas do Poder Público não tem conseguido acompanhar, e, principalmente, superar a velocidade com que cresce a taxa de encarceramento no Brasil. O resultado é que se tem uma densidade carcerária que se mantém praticamente a mesma ao longo de quase três décadas: 2 presos/vaga.

Todavia, esse contexto tem apresentado indicadores de piora nos próximos anos. Isso porque a população carcerária absoluta vem aumentando a uma taxa de crescimento bem superior ao crescimento da população carcerária relativa, o que já elevou o Brasil para a 3ª posição no Ranking de países com as maiores populações prisionais.

Outros fatores que podem contribuir negativamente com o cenário prisional brasileiro dizem respeito as alterações legislativas que modificaram a arrecadação de receitas do Fundo Penitenciário Nacional, bem como a forma de distribuição dessas receitas.

A primeira alteração de maior impacto na arrecadação do FUNPEN aconteceu em 2004, por meio da Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004, com a retirada das Custas Judiciais de sua composição. Estas receitas chegaram a representar em alguns anos, mais da metade dos valores arrecadados do FUNPEN. A partir de 2005, com a saída das Custas Judiciais, a principal fonte de arrecadação do FUNPEN passou a ser as Loterias Federais, que hoje representam mais de 50% de suas receitas.

A segunda alteração de impacto na arrecadação aconteceu em 2018, por meio da Lei Federal Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que reduziu os percentuais de destinação das receitas das Loterias Federais destinados ao FUNPEN e, em contrapartida, introduziu a possibilidade de destinação de percentuais dos sorteios das Loterias Federais para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Essa destinação para o FNSP representa, em valores percentuais, mais que o dobro da destinação para o FUNPEN. Ou seja, aumentou-se os recursos para reforçar o aparato policial, que seguramente irá produzir maior quantidade de pessoas presas, ao tempo que se diminui os recursos para investimentos na área prisional, para onde esses presos serão obrigatoriamente destinados. Essa retirada de recursos da área prisional pode trazer consequências sérias a curto prazo e demandar uma nova correção de distribuição dessas receitas.

O instrumento do contingenciamento é outro fator que, desde a criação do FUNPEN, em 1994, produziu dificuldades na descentralização e execução dos recursos do Fundo. No período compreendido entre 1995 e 2011, praticamente metade dos recursos que estavam previstos em dotação orçamentária ficaram retidos (cerca de R\$ 2 bilhões de reais), sem que se pudesse utilizá-los, em razão do instrumento de contingenciamento. Considerando o valor de R\$ 35 mil como custo médio de construção de uma vaga prisional no regime fechado, esse montante poderia ter gerado cerca de 57 mil vagas.

A partir de dezembro de 2016, com as alterações trazidas pela Medida Provisória Nº 755, de 19 de dezembro de 2016, seguida da MP Nº 781, de 23 de maio de 2017, convertida na Lei Federal Nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, surgiu a possibilidade de transferência Fundo a Fundo de parte dos recursos disponíveis no orçamento, atualmente definida em 40% da dotação orçamentária anual. No entanto, ainda resta uma parcela significativa do Fundo (60%), destinada para transferência de natureza voluntária por meio de convênios e/ou instrumentos congêneres, sem a definição de um critério previamente estabelecido para essa destinação.

A pesquisa concluiu que é necessário avançar nas transformações da legislação que regula o Fundo Penitenciário Nacional, de forma a agilizar o processo de descentralização e execução dos recursos. Assim como, esclarecer pontos obscuros que surgiram em decorrência das alterações mais recentes, ocorridas em 2017 e 2018, em especial quanto a destinação de recursos para os Municípios e critérios para distribuição do percentual de receitas que ainda permanece na condição e transferências voluntárias.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, S. S, RAMOS; E. M. L. S; VILAÇA, I. F. T. **Violência e gestão participativa (ou não) do Estado em prol da segurança pública e defesa social no Brasil.** In: ALMEIDA, Sílvia dos Santos; ARAÚJO, Adrilayne dos Reis; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares. *Segurança Pública : Gestão, Conflitos, Criminalidade e Tecnologia da Informação.* Brasil/Cabo Verde: Uni-CV, p. 120-121, 2016.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil**-Coleção Segurança com Cidadania-SENASP, p. 9-10, 2009.

BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 7.209, de 11 de julho de 1984. **Altera dispositivos do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 79, de 7 de janeiro de 1994. **Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 1994a.

BRASIL. Resolução Nº 05 de 14 de junho de 1994 – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Estabelece critérios para a imediata aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, em consonância com o disposto na Lei Complementar Nº 79, de 07 de janeiro de 1994, e no Decreto Nº 1.093, de 23 de março de 1994.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jun. 1994b.

BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Altera dispositivos dos Arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os Arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. **FUNPEN em Números.** 6. ed., Brasília, DF. Ministério da Justiça: DEPEN, 2012.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – junho de 2014.** Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <http://www.justica.gov.br>.

BRASIL. Medida Provisória Nº 755, de 19 de dezembro de 2016. **Altera a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no**

**âmbito da segurança pública.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2016.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – junho de 2017a.** Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <http://www.justica.gov.br>.

BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. **Altera a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007 e as Leis Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 2017b.

BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis N º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018 e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê PLP-149-1993, 2020.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234051>. Acesso em 21 jan 2020.

BUENO, Samira. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. In: **Atlas da Violência 2017: Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública.** 2017.

CANO, Ignácio. **Avaliação de Programas de Intervenção em Violência, Criminalidade e Segurança Pública.** In: BARP, Wilson José; BRITO, Daniel Chaves. Violência e Controle Social: Reflexões sobre Políticas de Segurança Pública. Belém: Universitária, p. 17, 2005.

CARDEAL, Rayssa. **Maquiavel e a Razão de Estado.** 2014. Disponível em: <http://petpol.org/2014/03/26/maquiavel-e-a-razao-de-estado/i>

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública.** 2007.

CRUZ, Gabriel Dias Marques, LEMOS, Amanda Nunes Espiñeira. **Análise do Estado de Coisas Inconstitucional da ADPF 347 e seu papel como instrumento na efetivação da política pública carcerária.** In: Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas. v. 3, n. 2, p. 18-40. jul/dez. 2017.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública: Fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional.** São Paulo: Atlas, 2014.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2018.**

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2019.**

FREITAS, E. C.; PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente. **Cárcere e Justiça Penal na América Latina e Caribe.** Primeira edição. México, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2019.** Rio de Janeiro. RJ: IPEA/FBSP: 2019.

PARÁ. **Lei Nº 8.322, de 14 de dezembro de 2015.** Diário Oficial do Estado do Pará. Poder Executivo, Belém, PA, 16 dez. 2015.

SALLA, Fernando. **De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo.** Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, Jan 2007. São Paulo, SP: 2007.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

## 2.2 Artigo Científico 2

### Parceria público-privada no sistema penitenciário: opção ou solução?

#### **André Luiz de Almeida e Cunha**

Mestrando em Segurança Pública (IFCH/UFPA), Coronel da Polícia Militar do Pará, Secretário Adjunto de Operações da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Belém – Pará – Brasil. cel.andre.cunha@gmail.com

#### **Edson Marcos Leal Soares Ramos**

Doutor em Engenharia de Produção (UFSC) e professor da UFPA. Belém-Pará-Brasil. ramosedson@gmail.com

#### **RESUMO**

**Importância:** O cenário de déficit de vagas no sistema penitenciário brasileiro demanda um volume de investimentos muito elevado para enfrentar o problema de construção de novas unidades prisionais exclusivamente com recursos estatais. Por outro lado, as limitações de gastos com pessoal impostas aos governos pela Lei Complementar N° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – impede o aumento do número de servidores, necessários ao funcionamento de novos estabelecimentos de custódia.

**Objetivo:** Dentro desse cenário, este trabalho tem como objetivo analisar o modelo de Parceria Público-Privada no âmbito do sistema penitenciário brasileiro como possível alternativa para solucionar o grave problema de superlotação existente. **Metodologia:** para isso, utilizou-se a análise descritiva do cenário prisional nacional e local – Pará, e do conhecimento de experiências de cogestão existentes dentro e fora do país, adentrando, com maior profundidade, no único modelo já em funcionamento no Brasil, de Parceria Público-Privada no sistema penitenciário brasileiro, a PPP de Ribeirão das Neves, no estado de Minas Gerais. Sobre essa experiência, além da análise descritiva, realizou-se uma análise comparativa com o modelo convencional, sob os aspectos contratuais, econômicos, arquitetônicos e operacionais.

**Resultados:** Dentre os principais resultados obtidos percebe-se que a participação da iniciativa privada nos serviços penais já ocorre em diversos países como Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e África do Sul. No Brasil, essa participação iniciou pelo estado do Paraná, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no ano de 2001, em um modelo com características de terceirização, e não de Parceria Público-Privada. Esse modelo de terceirização rapidamente espalhou para o Ceará, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Santa Catarina e Tocantins. O modelo de Parceria Público-Privada na área prisional é mais recente. A elaboração do projeto de Ribeirão das Neves iniciou em 2005, com o certame licitatório ocorrendo em 2008 e a contratação firmada em 16 de junho de 2009. As obras da primeira unidade, de um total de cinco, iniciaram em 2010 e foi inaugurada em 28 de janeiro de 2013. **Conclusão:** destaca-se que enquanto opção para geração de novas vagas no sistema prisional é uma alternativa economicamente viável, desde que a unidade federativa possua capacidade fiscal de endividamento a longo prazo, pois os contratos nessa modalidade são estabelecidos, via de regra, em 25 anos.

**Palavras-chave:** Cogestão; Lei de Responsabilidade Fiscal; Sistema Prisional.

## Introdução

O sistema penitenciário brasileiro é uma estrutura de gestão governamental com características eminentemente reativas. E em muitas unidades federativas atingiu realidade verdadeiramente caótica, demonstrada pelos recentes eventos em diversas regiões do país, numa sequência sangrenta de motins, bárbaros assassinatos e guerra entre facções ocorridos entre 2016 e 2018. Infelizmente, as informações confiáveis, de base nacional sobre essa temática, só começaram a ser construídas a partir do início do século XXI, com o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, plataforma desenvolvida pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, com a finalidade de consolidar os dados quantitativos de população carcerária de cada uma das unidades federativas, produzindo o mapa nacional. A informação definida e confiável é a principal base para a construção de qualquer política pública.

Ao longo dos anos, diversas soluções foram (e estão sendo) propostas para resolver, ou ao menos minimizar, a questão da superlotação carcerária no Brasil: penas alternativas, sistemas de cogestão com a participação da igreja (caso das Associações de Proteção e Assistência Carcerária – APACs), monitoramento eletrônico, dentre outras, são alguns exemplos de inovações na busca de resolutividade do problema da superlotação que hoje afeta o Brasil e a grande maioria dos países do continente americano, segundo dados do *Institute for Criminal Policy Research (ICPR)*, instituição não governamental que elabora anualmente o *World Prison Brief* (um banco de dados que oferece acesso gratuito a informações sobre os sistemas prisionais em todo o mundo).

A Parceria Público-Privada desponta no cenário prisional brasileiro como uma dessas alternativas para solucionar problemas graves enfrentados pelos governantes. O presente artigo tem por objetivo avaliar a viabilidade econômico-financeira de celebração de parceria Público-Privada no âmbito do sistema penitenciário como alternativa para enfrentamento do problema da superlotação carcerária, a partir do estudo comparativo do modelo em funcionamento na cidade de Ribeirão das Neves, Minas Gerais, primeiro, e, até agora, único em operação no Brasil, em relação aos custos praticados no sistema penitenciário do estado do Pará.

## O sistema penitenciário: panorama nacional e estadual

### Panorama nacional

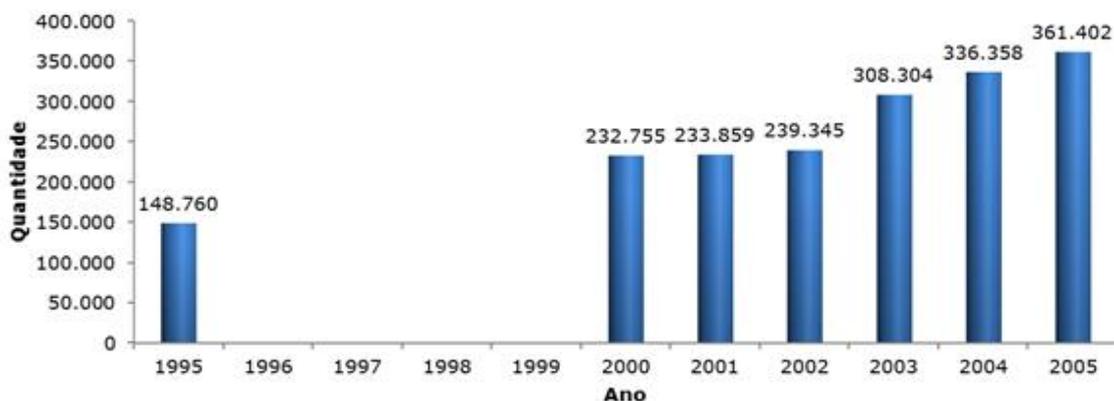
É notório que o Brasil enfrenta uma grave crise carcerária que se arrasta ao longo de mais de trinta anos. Segundo dados consolidados de junho de 2016, do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, a população carcerária brasileira atingiu a marca de 726.712 presos. Esse quantitativo de presos está custodiado em 368.049 vagas espalhadas em 1.422 estabelecimentos prisionais. Os dados demonstram que o sistema penitenciário brasileiro enfrenta um problema seríssimo de superlotação em suas prisões. Um déficit de vagas que permeia o montante de 260 mil em todo o país, representando uma densidade carcerária de, praticamente, dois presos para uma vaga (ILANUD, 2009).

E o mais assustador é a velocidade de crescimento dessa população carcerária. Entre dezembro de 2006 e junho de 2016, segundo o levantamento do DEPEN, a população carcerária brasileira aumentou em mais de 320 mil presos, o equivalente a 81,13% de crescimento em cerca de dez anos. Isso equivale a uma taxa média de crescimento, na ordem de 8% ao ano, muito acima da média anual de crescimento da população em geral, cuja variação, conforme dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) aumentou cerca de 12% em um período de 10 anos.

Comentar esses números perpassa necessariamente pela imensa dificuldade em consolidação de dados de base nacional sobre o sistema penitenciário brasileiro. E como bem comenta Beato Filho (2009), o Brasil, como a América Latina, sofre de uma infeliz tradição: não valoriza registros de informações. Em diversas áreas da administração pública – não apenas na segurança pública, aqui inserida no contexto, a prisional. Por essa razão, os dados oficiais mais confiáveis que se tem sobre o total da população carcerária brasileira começam em 1995, com a realização, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, do que foi chamado “Censo Penitenciário” (BRASIL, 1996). Naquela ocasião, o levantamento consolidado totalizou 148.760 presos abrigados em 72.514 vagas. Ou seja, em 1995, há 23 anos, a taxa de ocupação era de 205,14%, representando uma densidade carcerária de 2,05 presos/vaga. A mesma dos dias atuais.

O gráfico a seguir foi construído com base em dados coletados pelo DEPEN, por meio do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN. Ele demonstra a evolução da população carcerária brasileira, a partir de 1995, ano do Censo Penitenciário, até o ano de 2005.

**Figura 1.** Evolução Da População Carcerária Brasileira E Número De Vagas, Período De 1995 A 2005.

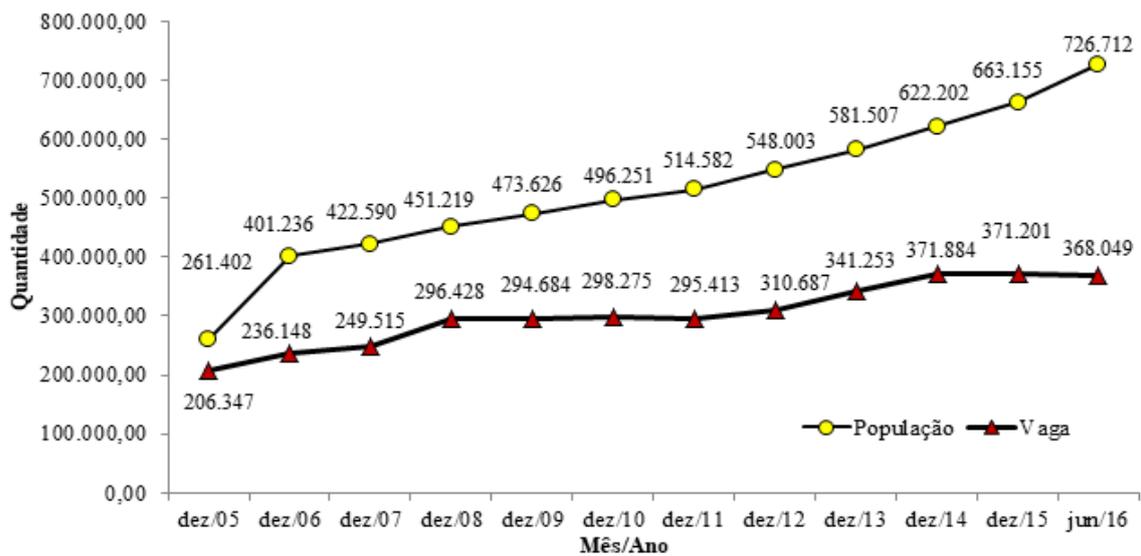


**Fonte:** DEPEN (2018).

Na década compreendida entre 1995 e 2005 a população carcerária do Brasil saltou de 148.760 mil presos para 361.402 ao final do período. Esse assustador incremento populacional nas prisões brasileiras, mensurado em 143,91% em apenas uma década, foi atingido por meio de uma taxa anual de crescimento oscilante entre 10 e 12% ao ano (a.a) (Figura 1). A partir de 2006, embora experimentando

uma ligeira redução na taxa anual de incremento da população carcerária (6 a 7% a.a), o Brasil permanece com o que se chama de problema (ainda) sem solução: o déficit de vagas, em especial, nos regimes fechado e semiaberto (Figura 2).

**Figura 2.** Evolução Da População Carcerária Brasileira E Número De Vagas, Período De 2005 A 2016.

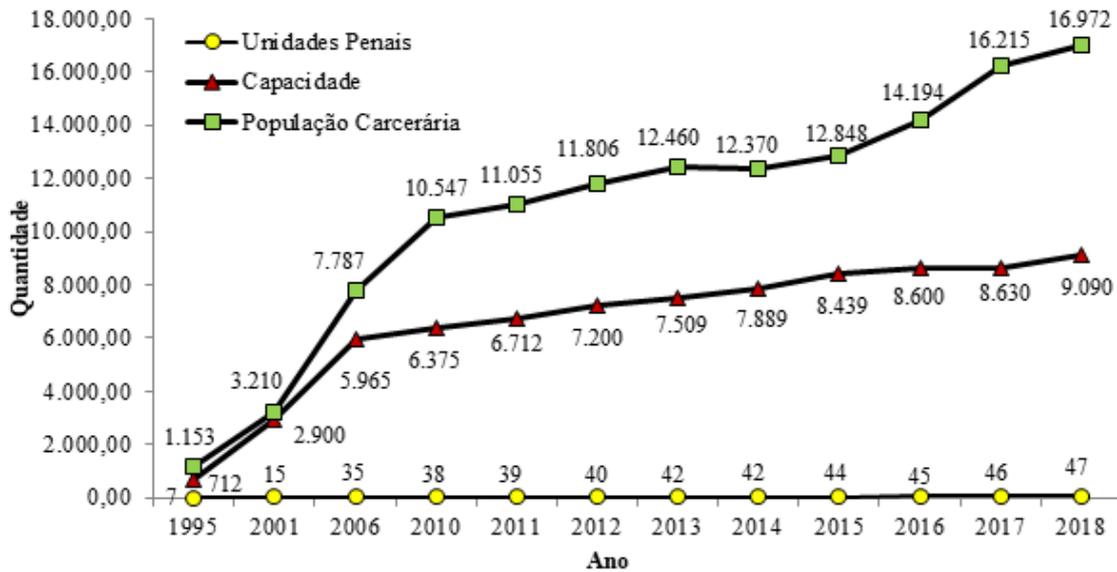


Fonte: DEPEN (2018)

### Panorama estadual: sistema penitenciário do Pará

Nesse contexto nacional problemático, o estado do Pará, embora não sendo exceção quanto ao déficit de vagas, apresenta circunstâncias próprias que o deslocam para um patamar mais problemático, a saber: (i) a pouca geração de novas vagas no período de 2007 a 2010 (Figura 3); (ii) incremento populacional expressivo, decorrente de movimento migratório, em especial para as regiões sul e oeste do estado, além da região metropolitana. Esse movimento vem motivado pela alocação de grandes projetos, tais como a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, no município de Vitória do Xingu, dentre outras obras; (iii) elevado número de presos provisórios e (iv) alterações na Lei de Execução Penal promovidas pela Lei Nº 10.792/2003, que tornou não obrigatório o Parecer Técnico da Comissão Técnica de Classificação – CTC, para fins de progressão de regime.

**Figura 3.** Evolução do número de unidades prisionais, número de presos e número de vagas no sistema penitenciário do estado do Pará, período de 1995 a 2018.



Fonte: SEAD (2018); SUSIPE (2018).

A partir da Figura 3, no período de 23 anos, pode-se concluir que: (i) o número de unidades prisionais aumentou de 7 para 47; (ii) o aumento no número de vagas de vagas foi de 712, no ano de 1995, para 9.090 em 2018. Esse aumento corresponde a um crescimento de 1.176% no número de vagas; (iii) no mesmo período, o número de presos aumentou de 1.153, em 31 de dezembro de 1995, para 16.972, em agosto de 2018. Esse dado corresponde a um crescimento de 1.372% no número de presos; (iv) a taxa de variação no incremento de presos é maior que a variação do incremento de vagas.

É possível perceber que o melhor momento na história recente do sistema penitenciário paraense aconteceu no ano de 2001, momento em que a relação preso/vaga ficou quase equilibrada. Com um excedente de 300 presos em todo o estado – menor excedente registrado nos últimos 23 anos. A partir de 2001, volta a crescer o encarceramento, como também a construção de novas unidades prisionais e, por conseguinte, novas vagas. Entre 2001 e 2006 o número de unidades aumentou de 15 para 35 (mais que o dobro) (Figura 3). E, praticamente, na mesma proporção, as vagas aumentaram de 2.910 para 5.965 (104%) (Figura 3). Ao final de 2006, mesmo com uma sequência de construção de novas unidades prisionais e geração de vagas que duplicou a capacidade operacional de custódia, o déficit de vagas totalizava 1.822 (Figura 3). A partir dos dados e informações apresentados, é possível inferir que a situação carcerária no Pará em nada difere da realidade nacional, seja no montante de excedente carcerário, seja nas taxas de encarceramento. Todavia, esse difícil cenário de superlotação aqui demonstrado está passando por novo período de grandes investimentos na geração de novas vagas com a construção de 20 novas unidades prisionais.

### **O sistema de co-gestão de unidades prisionais**

A participação da iniciativa privada no sistema prisional não é um modelo de desenvolvimento recente. Desde o século XVIII diversas prisões pelo mundo, em especial, pela Europa, foram operadas por particulares que fizeram lucros por meio da contratação e exploração de trabalho prisional (ISS, 2001). Essa participação da iniciativa privada no sistema prisional foi particularmente evidente nos Estados Unidos e Reino Unido durante este período. Foi somente a partir dos anos 1900, início do século XX, que os governos ao redor do mundo assumiram a responsabilidade por quase todas as áreas de prisão, sinalizando uma mudança de paradigma (TURP, 2000). Um novo modelo de participação da iniciativa privada no sistema prisional começou em meados dos anos 1980, destacando-se os Estados Unidos como principal alavancador desse novo modelo.

Inicialmente, os contratos foram firmados entre empresas públicas e privadas, em que estas assumiam seções ou serviços específicos em prisões. Isso foi feito por meio da terceirização e assinatura de contratos de concessão. Mais tarde, algumas dessas empresas assumiram integralmente todos os setores das prisões. Como consequência, a transferência dos serviços prisionais, em alguns casos, passou inteiramente para a iniciativa privada (TURP, 2000). O novo modelo de participação da iniciativa privada na questão prisional, alavancado a partir dos anos 1980, espalhou-se para diversos países como França, Inglaterra, Itália, África do Sul e Austrália (país que proporcionalmente tem o maior percentual de presos em unidades sob administração privada, cerca de 17% da população total), variando, é claro, no alcance dos serviços repassados à iniciativa privada.

Todavia, sabe-se que a introdução da iniciativa privada no sistema prisional surge, supostamente, a partir da deficiência do Estado, enquanto Poder Público, conseguir atender às necessidades de aumento e/ou aprimoramento de infraestrutura e serviços públicos. Em especial, em decorrência da superlotação carcerária e da necessidade de geração de vagas.

### **Início do modelo de cogestão no sistema penitenciário brasileiro**

Inicialmente é preciso compreender os conceitos existentes no modelo que vem sendo praticado no Brasil, atualmente. Cogestão, terceirização, privatização e parceria público-privada são termos que se misturam no entendimento sobre o assunto ligado ao sistema prisional.

Di Pietro (2002, p. 174), define o termo terceirização como “... a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiros para o desempenho de atividades-meio”. Para Cordeiro (2006, p. 133), a terceirização consiste na “... contratação de uma empresa (tomadora), por uma prestadora de serviço para a realização de determinadas atividades-meio, que podem tratar de bens, serviços ou produtos”.

O conceito de cogestão, por sua vez, muito se confunde ou se sobrepõe ao conceito de terceirização. A cogestão pressupõe um modelo de dupla responsabilidade no qual cabe à empresa contratada e ao próprio Estado dividirem o processo de administração da unidade prisional, cada qual

com papéis pré-definidos. Ambos estão presentes no funcionamento da prisão. Para Cordeiro (2006, p. 153), “nada mais é do que uma forma mais amena de privatização”.

De fato, a terceirização pode se confundir com cogestão ou mesmo privatização, se o conjunto de serviços terceirizados for de tal monta que represente verdadeira repartição da administração da unidade prisional. Cabe esclarecer que a privatização total no sistema prisional é um modelo não permitido pela legislação brasileira; todavia, existente em vários países, sendo o principal exemplo os Estados Unidos.

A Parceria Público-Privada compreende um contrato administrativo de longo prazo de duração, por meio do qual o Estado atribui a uma empresa ou grupo empresarial privado o dever de executar uma obra pública e/ou prestar um serviço público, com ou sem direito à remuneração, mediante a exploração de infraestrutura, e com uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público. No Brasil, as Parcerias Público-Privadas são reguladas na Lei Federal N° 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), e a participação da iniciativa privada na gestão prisional é assunto vem sendo discutido em debates calorosos há algum tempo, em especial, a partir da década de 90. Posicionamentos a favor e contrários dividem opiniões em meio aos estudiosos da matéria. O próprio Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP tem posicionamentos favoráveis e contrários ao modelo.

Na prática, o primeiro Estado a adotar a participação da iniciativa privada da gestão de unidades ou serviços penais foi o Paraná, em 1999, com a inauguração da Penitenciária Industrial de Guarapuava – FIG. No exemplo pioneiro do Paraná, o governo estadual foi o responsável pela construção e equipagem da unidade, que tem capacidade para 240 vagas. Após construí-la, celebrou contrato com uma empresa privada para que esta assumisse os serviços de segurança interna, alimentação, rouparia, assistência médica, psicológica, social, jurídica, além da oferta de trabalho à população carcerária, que poderia ser objeto de subcontratação, como de fato foi. Nesse modelo, o estado manteve consigo os cargos de Diretor-Geral da Unidade, Vice-Diretor e Diretor de Segurança e Disciplina. Todo o restante de funções e serviços ficou a cargo do ente privado. Em pouco mais de três anos, o modelo de Guarapuava expandiu-se para diversos outros municípios do Paraná. Atualmente, todos os contratos dessa natureza, existentes naquele estado, foram encerrados.

Ainda que no estado pioneiro da participação da iniciativa privada na gestão prisional não haja mais exemplos dessa atividade, o pioneirismo despertou interesse em outras unidades da federação. E o modelo de terceirização adotado no Paraná migrou para diversos estados: Ceará, Amazonas, Espírito Santo, Tocantins, Bahia, dentre outros. Em todos os locais onde foi adotado o modelo sofreu críticas e elogios. Mesmo na Inglaterra, Austrália e Estados Unidos, países com percentuais de presos oscilando na faixa de 10 a 17% da população carcerária em unidades privadas, os debates sobre o tema também são acalorados. Todavia, o modelo precursor adotado no Paraná evoluiu para o modelo de Parceria Público-Privada, que reúne algumas diferenças bem significativas, tanto no aspecto construtivo, como de contratação, aparelhamento, dentre outros.

No Brasil, o estado de Minas Gerais iniciou em 2005 o processo para contratação de Parceria Público-Privada na área prisional: o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte, administrado pela empresa de sociedade anônima Gestores Prisionais Associados S/A, prevendo a construção de cinco unidades prisionais com capacidade para 672 vagas, cada uma. A primeira unidade foi inaugurada em 28 de janeiro de 2013. Por essa razão, nos debruçaremos na análise pormenorizada desse modelo (único em funcionamento no Brasil, até o momento), que foi visitado em sede de pesquisa de campo nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2013. Além de Minas Gerais, o Maranhão é a unidade federativa que está mais adiantada em processo de contratação de PPP para construção de 2 mil vagas, divididas em quatro unidades prisionais (500 vagas cada uma), com edital de projetos publicado em março de 2017.

Conforme a Cláusula 12 do contrato celebrado em Minas Gerais, o valor da vaga/dia, após os reajustes do período, está em R\$ 126,84, e o valor da vaga/mês está em R\$ 3.805,20 (mês de 30 dias) e R\$ 3.923,04 (mês de 31 dias). Nesse custo estão incluídas as despesas com a construção, equipagem, manutenção e operacionalização da unidade.

### **Análise comparativa econômico-financeira e considerações finais**

A análise comparativa que adotaremos a seguir deve ser interpretada como um estudo de caráter superficial e de aproximação de custos, em razão das limitações próprias de um artigo acadêmico limitado a poucas laudas. E não adentra nos pressupostos de viabilidade econômica e financeira para contratação de uma Parceria Público-Privada, necessários de serem observados por qualquer unidade federativa, tais como limite fiscal e capacidade jurídica da unidade federativa em celebrar contratos de longo prazo.

Utilizar-se-á como modelo comparativo de análise, o custo do conjunto de serviços contratados na PPP de Ribeirão das Neves (MG) (pessoal e custeio) *versus* o custo do mesmo conjunto de serviços, hipoteticamente ofertados pela Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará – SUSIPE (pessoal e custeio), levando em conta os valores remuneratórios pagos pela administração pública aos cargos e funções existentes no rol de serviços contratados na PPP e com os mesmos coeficientes de fornecimento.

Dessa forma, adotaremos os seguintes grupos de despesas no modelo comparativo: (i) pessoal (vencimento, gratificações, encargos, auxílio alimentação e transporte), (ii) vestuário e higiene pessoal da população carcerária (utilizamos como parâmetro de custo o mesmo enxoval fornecido na PPP, considerando os custos de aquisição no banco de preços do Pará), e (iii) alimentação da população carcerária (utilizamos os preços praticados no sistema penitenciário do Pará, adaptados para o fornecimento de 4 refeições/dia, que é o padrão da PPP).

Considerando que o custo/mês/preso na PPP de Ribeirão das Neves para a administração pública varia entre meses com 30 dias (R\$ 3.805,20) e com 31 dias (R\$ 3.923,04), calculamos o custo ponderado

mensal por preso = R\$ 3.873,94; esclarecendo que nesse valor cobrado à administração pública, a empresa já embute custos fixos e variáveis, despesas, investimentos e lucro.

O quadro de pessoal da PPP estipulado em contrato é constituído de: Gerente Operacional (1), Coordenador de Segurança (1), Supervisor de Equipe (4), Auxiliar de Supervisor (4), Coordenador de Saúde (1), Coordenador de Ensino (1), Coordenador de Trabalho, Profissionalização e Espiritualidade (1), Assistente Social (3), Psicólogo (2), Enfermeiro (2), Odontólogo (2), Técnico de Enfermagem (5), Auxiliar de Odontologia (3), Psiquiatra (1), Professor (14), Pedagogo (2), Analista Técnico Jurídico (5) e Monitor (120). Esse conjunto de profissionais (172), hipoteticamente ofertados pela SUSIPE, conforme referencial de salários do Governo do Estado do Pará, em agosto de 2018, totalizam uma folha de pagamento correspondente ao montante mensal de R\$ 648.687,77. Esse valor, quando dividido pela capacidade da unidade prisional (672 vagas), resulta em **R\$ 965,30 por preso**.

O enxoval fornecido ao preso, quando do seu ingresso, é composto de: agasalho, calça comprida, bermuda, camiseta regata, chinelos, tênis, dentre outros, totalizando 30 itens, entregues em quantidade e periodicidade estabelecida no contrato. Esse conjunto, hipoteticamente ofertados pela SUSIPE, conforme referencial do banco de preços de agosto de 2018, totalizam o valor mensal de **R\$ 1.001,78, por preso**.

A alimentação fornecida aos presos na PPP (etapa/dia) é constituída de quatro refeições, assim distribuídas: café da manhã, almoço, jantar e lanche noturno. Essa etapa/dia, hipoteticamente ofertada pela SUSIPE, conforme referencial do contrato de alimentação vigente, acrescido do lanche noturno totalizam o valor mensal de **R\$ 724,47 (31 dias), por preso**. Somando-se os valores (pessoal+enxoval+alimentação) teremos o montante mensal de **R\$ 2.691,55, por preso**. Esse valor equivale a 69,47% do custo ponderado mensal por preso (R\$ 3.873,94).

Logo, é possível concluir que a diferença de valores entre o custo ponderado mensal (R\$ 3.873,94) e o custo mensal destacado para análise (R\$ 2.691,55) = R\$ 1.182,39 (30,53%) representa o resultado no qual estariam embutidos os custos fixos e variáveis, despesas, investimentos e lucro da empresa. Ressaltando que, conforme cláusula contratual, o custo de construção deve ser amortizado nos primeiros 10 (dez) anos do contrato. Findo esse lapso temporal, o percentual correspondente é retirado do valor da mensalidade, permanecendo os demais componentes para funcionamento da unidade.

Diante do exposto, é possível concluir que a utilização do modelo de Parceria Público-Privada como alternativa para geração de novas vagas no sistema prisional é uma opção viável, respeitados os pressupostos de viabilidade econômica e financeira da unidade federativa em celebrar contratos de longo prazo e a característica de que o custo remuneratório do contrato com a empresa responsável é apropriado como despesa de custeio.

**Referências bibliográficas**

- BEATO F., Cláudio Chaves Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil- Coleção Segurança com Cidadania-SENASP, p. 9-10, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/depen>.
- BRASIL. **Censo Penitenciário de 1995**. Publicação oficial do Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, 2004.
- CARRARA, R. M. Parceria Público Privada para realização dos serviços públicos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008.
- CORDEIRO, G. C. **Privatização do Sistema Prisional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.
- DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Pessoas presas no Brasil**, 2016.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. 4.ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- FERRAZ, L. Apontamentos sobre Parcerias Público-Privadas. **Interesse Público**. Porto Alegre, ano 5, n. 27, p. 55-59, set/out. 2004.
- ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Cárcere e Justiça Penal na América Latina e Caribe**. Primeira edição. México, 2009.
- ISS. Institute of Security Studies. “Correction Challenges”. **Nedbank ISS Crime Index**. v. 4, n. 4, Jul–Aug., 2001.
- MAGALHÃES, J. L. Q. Privatizar o sistema carcerário? In: OLIVEIRA, Rodrigo Torres, MATTOS, Virgílio de (Org.). **Estudos de execução Criminal: Direito e Psicologia**. 2009.
- MINAS GERAIS. **Edital de licitação concorrência N.º 01/2008**. Secretaria do estado de defesa social do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- MINAS GERAIS. **Lei Nº 14868, de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, 2003.
- MINAS GERAIS. **Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP**. Disponível em: [www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br).
- NSW - New South Wales: Parliamentary Library Research Service. **Privatisation of Prisons**. Background Paper Nº 3/2004, 2004.
- PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Lei Nº 7.649, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas - PPP no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências, nos seguintes termos. 2012.
- PARCERIAS Público - Privadas. **Revista Jurídica Consulex**. Brasília, v. 18, n. 185, p. 22-34, set. 2004.
- TURP. Trade Union Research Project. **Privatization of Prisons and Prison Services: The International experience**. 30 June. Durban: University of Natal, 2000.

## **CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA**

### **3.1 Considerações Finais**

A dissertação ora apresentada buscou pesquisar o modelo de descentralização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, adotado pelo governo federal, para Estados e Distrito Federal com a finalidade de proporcionar melhorias nas condições de encarceramento. E ainda, a possibilidade de utilização do modelo de Parceria Público-Privada existente no Brasil, como alternativa para investimentos na área prisional.

A necessidade de estudos sobre essa temática justifica-se em razão do caótico quadro de superlotação carcerária, dentre outros graves problemas existentes no sistema penitenciário brasileiro. Problemas esses que carecem de recursos financeiros para solucioná-los.

O primeiro artigo desta dissertação debruçou-se no estudo em avaliar a natureza jurídica do FUNPEN e a eficácia do modelo de descentralização atual de recursos às unidades federativas para melhoria do sistema penitenciário brasileiro. Nesse estudo, ficou evidenciada a ineficácia do modelo até então utilizado pela União, para destinação de recursos aos sistemas prisionais estaduais, ocasionados principalmente pelo instrumento de contingenciamento.

Também ficou buscou-se demonstrar que as alterações legislativas ocorridas nos anos de 2004, 2017 e 2018 trouxeram significativas modificações na forma de arrecadação das receitas do FUNPEN, sua natureza jurídica e formas de descentralização de recursos para os entes federados.

Concluiu-se que mais da metade dos recursos que havia disponibilizado no Fundo Penitenciário Nacional, ao logo de quase duas décadas, deixou de ser efetivamente utilizado pelas Unidades Federativas, em razão do contingenciamento estabelecido pelo governo federal.

O segundo artigo dedicou-se a analisar o modelo de Parceria Público-Privada no âmbito do sistema penitenciário brasileiro como possível alternativa para solucionar o grave problema de superlotação existente. Nesse estudo ficou evidenciado que o déficit de vagas no sistema penitenciário brasileiro demanda um volume de investimentos muito elevado para enfrentar o problema de construção de novas unidades prisionais exclusivamente com recursos do Poder Público. Por outro lado, as limitações de gastos com pessoal impostas aos governos pela Lei Complementar Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – impede o aumento do número de servidores, necessários ao funcionamento de novos estabelecimentos de custódia.

Concluiu-se que, enquanto opção para geração de novas vagas no sistema prisional a Parceria Público-Privada é uma alternativa economicamente viável, desde que a unidade federativa possua capacidade fiscal de endividamento a longo prazo, pois os contratos nessa modalidade são estabelecidos, via de regra, em 25 anos.

Dessa forma, o desenvolvimento desses estudos possibilitou a melhor compreensão do problema apontado, o alcance dos objetivos propostos e a confirmação da hipótese de que o modelo de financiamento das ações ligadas ao sistema penitenciário, efetivado atualmente, por meio de transferências voluntárias da União aos órgãos gestores das Unidades Federativas, precipuamente no formato de convênios e contratos de repasse, tem sido ineficaz na finalidade a que se destina, que é a melhoria das condições do encarceramento e da segurança pública no Brasil e como alternativa a esse contexto de dificuldade de captação de recursos, desponta a Parceria Público Privada como opção na geração de novas vagas.

Finalmente, foi apresentado como produto dessa dissertação o Índice Penitenciário 2020. Uma proposta de metodologia matemática construída a partir de indicadores quantitativos, qualitativos e de correção, destinada a subsidiar a divisão dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional que ainda permanecem sob a modalidade de transferência voluntária. Espera-se com esse produto proporcionar uma distribuição mais equânime das receitas do FUNPEN, para os sistemas prisionais estaduais.

### **3.2 Estratégias De Intervenção Pública**

1) **Título da proposta:** Modificação por parte da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, do relatório institucional denominado “SEAP EM NÚMEROS”, que é a versão atual do relatório “SUSIPE EM NÚMEROS” implantado a partir de maio de 2012.

**Objetivo:** atender ao que estabelece a Lei Federal Nº 12.527, de 18/11/2011 – Lei de Acesso à Informação, bem como, fornecer informações atualizadas para pesquisa e produção e conhecimento sobre o Sistema Penitenciário do Pará, uma vez que a versão atual retirou informações importantes sobre execução das obras públicas, perfil da população carcerária, dados sobre a movimentação de presos, fluxo de entrada e saída de presos, dentre outros.

**Quem pode executar a proposta:** Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Pará – SEAP.

**Resultados Esperados:** dar transparência à gestão do Sistema Penitenciário do Pará além de facilitar o acesso a dados e informações para pesquisa e produção de conhecimento científico nas áreas de conhecimento afetas à questão prisional.

**2) Título da proposta:** Adoção do INFOPEN/PA nas unidades da Polícia Civil do Pará.

**Objetivo:** Iniciar o controle quantitativo e qualitativo da população carcerária a partir da realização do procedimento de Polícia Judiciária.

**Quem pode executar a proposta:** A Polícia Civil do Estado do Pará, em conjunto com a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará – PRODEPA.

**Resultados Esperados:** melhorar o controle quantitativo e qualitativo da população carcerária, a partir do momento em que inicia a efetiva prisão (flagrante, preventiva, temporária ou definitiva) do indivíduo, evitando a perda da contagem do tempo de custódia em unidades da Polícia Civil.

**3) Título da proposta:** Integrar as bases de dados entre o INFOPEN/PARÀ e o SISP.

**Objetivo:** Otimizar o conhecimento qualitativo e quantitativo das pessoas que são levadas a Polícia Judiciária para realização de procedimentos.

**Quem pode executar a proposta:** A Polícia Civil do Estado do Pará, em conjunto com a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará – PRODEPA.

**Resultados Esperados:** aprimorar a produção de conhecimento quantitativo e qualitativo em matéria criminal e penitenciária, a partir do cruzamento de dados entre os sistemas de gestão prisional e registro e acompanhamento de ocorrências e procedimentos de Polícia Judiciária.

### 3.3 Recomendações Para Trabalhos Futuros

O desenvolvimento desta pesquisa sobre o modelo de financiamento do sistema penitenciário no Brasil efetivado por meio do Fundo Penitenciário Nacional e a avaliação da

Parceria Público Privada como alternativa à geração de novas vagas alcançou os objetivos estabelecidos.

Entretanto, verificou-se a necessidade de continuidade de estudos que tenham como meta o aprimoramento da forma de divisão do percentual de recursos do FUNPEN, que ainda permanece com o formato de transferência voluntária, dentre os quais:

1. Desenvolver estudo específico sobre os indicadores quantitativos e qualitativos utilizados na constituição do Índice Penitenciário, em especial, quanto à definição metodológica dos pesos e notas atribuídos a cada um deles.

2. Desenvolver estudo que busquem criar uma metodologia para divisão dos recursos destinados aos municípios que possuem unidades prisionais, nos termos do que dispõe o §7º, II, Art. 3º-A da Lei Nº 13.500 de 26 de outubro de 2017. Eis que ainda existem muitos hiatos a serem esclarecidos sobre essa temática.

### **3.4. Produto Final - Índice Penitenciário 2020 (*Ip*2020)**

#### **3.4.1 Introdução**

O Índice Penitenciário (*Ip*) consiste em uma metodologia de cálculo matemático para ser aplicada ao montante de recursos da dotação orçamentária do FUNPEN que deve ser destinado às Unidades Federativas por meio de transferências voluntárias. A finalidade dessa metodologia é promover uma divisão de recursos mais justa e igualitária, com escopo de adequar as diferenças geoeconômicas entre as mesorregiões do país.

Não se trata de uma metodologia inédita. O seu desenvolvimento foi concebido inicialmente no ano de 2008, pelo Departamento Penitenciário Nacional, a partir de experiência similar utilizada na época pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, para descentralizar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.

Com base no modelo adotado à época pela SENASP, técnicos do DEPEN desenvolveram essa ferramenta que foi utilizada durante dois anos seguidos (2009 e 2010), obtendo bons resultados na distribuição equânime de recursos das Ações Orçamentárias de Aparelhamento e Reparelhamento, Reinserção Social de Presos e Egressos e Capacitação em Serviços Penais. Todavia, com a mudança de governo em 2011, a metodologia deixou de ser utilizada sem explicação oficial para o seu abandono.

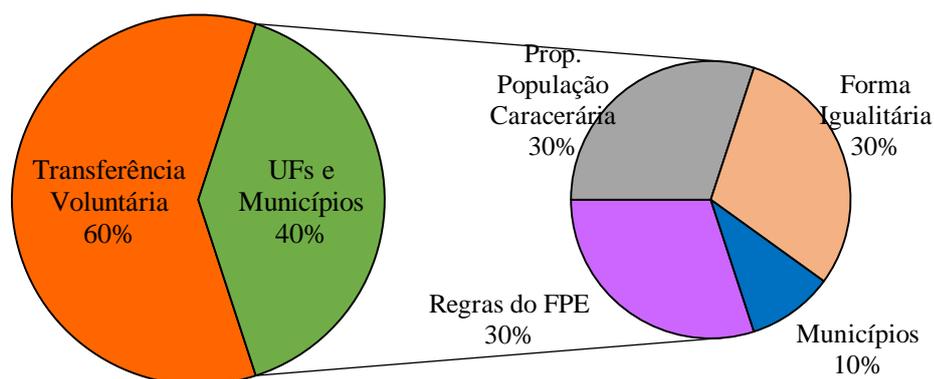
Durante os exercícios de 2009 e 2010, a utilização do Índice Penitenciário foi formalizada por meio de Atos Normativos do DEPEN, sendo eles:

(i) Para o exercício de 2009: Portaria DEPEN N° 206, de 31 de dezembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 08/01/2009 (BRASIL, 2008).

(ii) Para o exercício de 2010: Portaria DEPEN N° 4, de 08 de janeiro de 2010, publicada no Diário Oficial da União em 11/01/2010 (BRASIL, 2010).

As recentes alterações produzidas na legislação do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, por meio da Lei Ordinária Federal N° 13.500, de 26/10/2017 introduziram a modalidade de transferência Fundo a Fundo de parte do recurso da dotação orçamentária anual (BRASIL, 2017). No caso do FUNPEN, o percentual estabelecido para transferências obrigatórias, independente de convênios ou instrumentos congêneres, a partir de 01 de janeiro de 2020, é de 40% da dotação orçamentária do Fundo (BRASIL, 2017). Esses 40% destinados ao repasse obrigatório, por sua vez, são divididos conforme Figura 1, isto é, (i) 30% conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados – FPE; (ii) 30% observando a proporcionalidade da população carcerária; (iii) 30% distribuídos de forma igualitária (valores iguais para todas as UFs) e (iv) 10% para Municípios que tiverem estabelecimentos prisionais em sua área territorial.

**Figura 1.** Forma De Divisão Percentual Dos Recursos Financeiros Do Fundo Penitenciário Nacional.



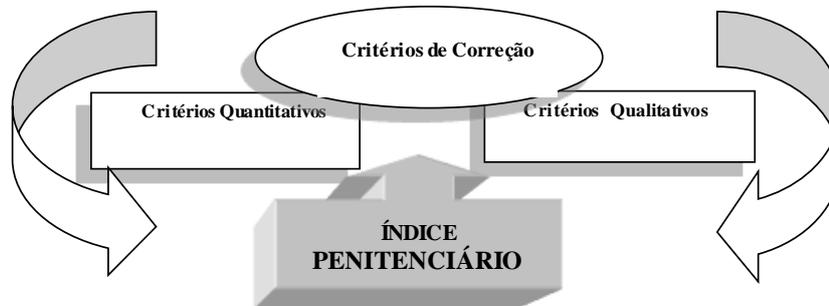
**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir do disposto em Brasil (2017).

**Nota:** UFs – Unidades da Federação; FPE – Fundo de Participação dos Estados.

Os outros 60% da dotação orçamentária permanecem destinados à modalidade de transferência voluntária por meio de convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos

congêneres (Figura 1). Sendo que, não há um indicativo de divisão dessa outra quota-parte dos recursos do FUNPEN.

**Figura 2.** Diagrama demonstrativo da construção da metodologia aplicada para o desenvolvimento do Índice Penitenciário (*Ip*).



**Fonte:** Autores (2020).

É nessa ordem de ideias que se pretende resgatar a metodologia do “Índice Penitenciário” fazendo as respectivas modificações e atualizações e adotá-lo como ferramenta para basilar a divisão de recursos que ainda permanecem sujeitos à transferência voluntária.

### 3.4.2 Critérios Metodológicos para Construção do Índice Penitenciário (*Ip*).

O Índice Penitenciário foi desenvolvido segundo três indicadores: quantitativos; qualitativos e de correção. Os **Indicadores Quantitativos** são dados absolutos coletados diretamente em fontes fidedignas do próprio DEPEN, por meio do Sistema Nacional de Informação Penitenciária – INFOPEN e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Tabela 1). Para cada critério quantitativo utilizado foi estipulado um “peso” matemático, definido em função da representatividade de cada um no cenário da gestão prisional (Tabela 1).

No processo de criação dos **Indicadores Qualitativos** propõe-se que as principais áreas finalística do DEPEN contribuam, sugerindo situações que possam ser objeto de avaliação e estímulo à melhorias para aperfeiçoar a relação entre o órgão concedente de recursos e o órgão conveniente das Unidades Federativas, no intuito maior de aprimorar a gestão prisional. Para cada indicador qualitativo, por sua vez, foram adotadas três possibilidades de pontuação: 0, 1 ou 2, dependendo da situação verificada para cada um deles, junto aos órgãos gestores do sistema penitenciário.

**Tabela 1.** Indicadores Quantitativos utilizados na metodologia do cálculo do Índice Penitenciário, por Unidade da Federação, com seus respectivos pesos.

UF	Nº Presos/ 100.000Hab.		Crescimento População Carcerária (últimos 12 meses)		Dimensão Territorial		População (IBGE)		Efetivo Servidores Penitenciários		População Carcerária Absoluta		População Carcerária Absoluta (últimos 12 meses)		PARCIAL	
	PESO	2	PESO	1	PESO	0,5	PESO	1	PESO	1	PESO	2	REFERÊNCIA			
	Qtd.	%	%		Área(Km²)	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%		%
AC	511,54	7,47	18,63		152.522,0	1,79		669.736	0,36	999	1,20	3.426	0,72	2.888	0,64	36,2
AL	78,88	1,15	7,65		27.818,5	0,33		3.015.912	1,64	1.655	1,99	2.379	0,50	2.210	0,49	13,9
AM	143,43	2,09	10,41		1.570.946,8	18,46		3.232.330	1,75	1.004	1,21	4.636	0,98	4.199	0,94	27,1
AP	304,75	4,45	-17,15		142.815,8	1,68		594.587	0,32	563	0,68	1.812	0,38	2.187	0,49	-6,3
BA	103,43	1,51	-1,30		564.273,0	6,63		13.815.334	7,50	3.296	3,97	14.289	3,02	14.477	3,23	17,3
CE	160,98	2,35	1,97		145.711,8	1,71		8.097.276	4,40	1.081	1,30	13.035	2,75	12.783	2,85	14,0
DF	352,79	5,15	22,54		5.801,9	0,07		2.333.108	1,27	1.810	2,18	8.231	1,74	6.717	1,50	36,8
ES	314,31	4,59	10,51		46.047,3	0,54		3.408.365	1,85	195	0,23	10.713	2,26	9.694	2,16	22,7
GO	197,83	2,89	11,50		340.117,6	4,00		5.619.917	3,05	1.853	2,23	11.118	2,35	9.971	2,22	25,2
MA	85,56	1,25	19,22		331.918,0	3,90		6.103.327	3,31	471	0,57	5.222	1,10	4.380	0,98	27,9
MG	241,44	3,52	11,43		586.552,4	6,89		19.237.450	10,44	12.058	14,52	46.447	9,81	41.682	9,30	49,5
MS	478,88	6,99	-15,47		357.139,9	4,20		2.264.468	1,23	1.492	1,80	10.844	2,29	12.828	2,86	4,3
MT	394,57	5,76	6,96		903.386,1	10,61		2.803.274	1,52	1.635	1,97	11.061	2,34	10.341	2,31	27,9
PA	147,61	2,15	8,28		1.247.702,7	14,66		6.970.586	3,78	2.458	2,96	10.289	2,17	9.502	2,12	27,3
PB	237,05	3,46	-4,17		56.340,9	0,66		3.595.886	1,95	861	1,04	8.524	1,80	8.895	1,98	6,6
PE	250,08	3,65	6,55		98.526,6	1,16		8.413.593	4,57	1.281	1,54	21.041	4,44	19.748	4,41	21,7
PI	86,17	1,26	7,24		251.311,5	2,95		3.006.885	1,63	1.220	1,47	2.591	0,55	2.416	0,54	14,5
PR	364,85	5,33	1,96		199.281,7	2,34		10.261.856	5,57	4.190	5,05	37.440	7,90	36.720	8,19	26,5
RJ	173,25	2,53	4,00		43.797,4	0,51		15.383.407	8,35	4.689	5,65	26.651	5,63	25.625	5,72	24,8
RN	138,59	2,02	-13,54		53.077,1	0,62		3.003.087	1,63	436	0,53	4.162	0,88	4.814	1,07	-6,8
RO	455,23	6,65	26,70		237.564,5	2,79		1.534.594	0,83	2.727	3,28	6.986	1,48	5.514	1,23	45,9
RR	423,95	6,19	13,71		224.118,0	2,63		391.317	0,21	17	0,02	1.659	0,35	1.459	0,33	27,7
RS	265,10	3,87	4,56		281.734,0	3,31		10.845.087	5,89	3.844	4,63	28.750	6,07	27.495	6,13	26,1
SC	227,39	3,32	9,19		95.285,1	1,12		5.866.568	3,19	1.576	1,90	13.340	2,82	12.217	2,73	22,2
SE	159,06	2,32	4,30		21.962,1	0,26		1.967.791	1,07	709	0,85	3.130	0,66	3.001	0,67	11,2
SP	405,30	5,92	6,06		248.176,7	2,92		40.442.795	21,96	30.246	36,43	163.915	34,61	154.544	34,48	87,0
TO	148,19	2,16	2,33		277.297,8	3,26		1.305.728	0,71	662	0,80	1.935	0,41	1.891	0,42	9,9

**Nota:** Pesos atribuídos em função do grau de relevância a partir da experiência dos autores vivenciada na gestão prisional.

A finalidade de utilização dos critérios qualitativos é fomentar as boas práticas de gestão pública junto aos órgãos estaduais que administram o sistema penitenciário, além de estimular a criação de determinados equipamentos públicos e do cumprimento de prazos na prestação das informações para o próprio DEPEN, necessárias para consolidação e dados de base nacional. A Unidade Federativa que alcançar boa pontuação nos critérios qualitativos terá como consequência direta o aumento do volume de recursos provenientes do FUNPEN.

Utiliza-se como **Indicadores de Correção** o Produto Interno Bruto – PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Ambos são indicadores de reconhecimento internacional na avaliação do nível de riqueza e condições de vida de uma determinada população. Os indicadores de correção do Índice Penitenciário tem a finalidade de entrar no cálculo matemático como elementos “amortizadores” para atenuar eventuais discrepâncias nos indicadores quantitativos.

Tal qual nos indicadores quantitativos, os indicadores de correção também receberam pesos de participação no cálculo do Índice Penitenciário. Esses pesos foram atribuídos de acordo com a representatividade do indicador. Como o Índice Penitenciário tem a finalidade de parametrizar a divisão de recursos, o PIB recebe maior peso que o IDH (Tabela 2).

**Tabela 2.** Indicadores De Correção (Pib Per Capita E Idh, 2010), Por Unidade Federativa, Utilizados Na Metodologia Do Cálculo Do Índice Penitenciário.

UF	PIB Per Capita (2010)		IDH (2010)		PARCIAL
	PESO	2	PESO	1	
	(R\$ 1.000)	%	Número	%	
AC	R\$ 6,52	2,50%	0,697	3,50%	6,17%
AL	R\$ 4,63	1,78%	0,649	3,26%	4,64%
AM	R\$ 10,07	3,86%	0,713	3,58%	8,92%
AP	R\$ 7,09	2,72%	0,753	3,78%	6,70%
BA	R\$ 6,51	2,50%	0,688	3,45%	6,15%
CE	R\$ 4,98	1,91%	0,700	3,51%	4,99%
DF	R\$ 33,77	12,96%	0,844	4,24%	27,33%
ES	R\$ 13,62	5,23%	0,765	3,84%	11,73%
GO	R\$ 8,81	3,38%	0,776	3,90%	8,06%
MA	R\$ 4,09	1,57%	0,636	3,19%	4,20%
MG	R\$ 9,88	3,79%	0,773	3,88%	8,88%
MS	R\$ 9,41	3,61%	0,778	3,91%	8,52%
MT	R\$ 13,11	5,03%	0,773	3,88%	11,36%
PA	R\$ 5,50	2,11%	0,661	3,32%	5,33%
PB	R\$ 4,65	1,78%	0,787	3,95%	4,89%
PE	R\$ 5,86	2,25%	0,705	3,54%	5,68%
PI	R\$ 3,66	1,40%	0,656	3,29%	3,91%
PR	R\$ 12,18	4,67%	0,723	3,63%	10,56%
RJ	R\$ 15,56	5,97%	0,807	4,05%	13,29%
RN	R\$ 5,86	2,25%	0,705	3,54%	5,68%
RO	R\$ 8,25	3,17%	0,735	3,69%	7,56%
RR	R\$ 7,88	3,02%	0,746	3,75%	7,30%
RS	R\$ 13,16	5,05%	0,814	4,09%	11,46%
SC	R\$ 14,31	5,49%	0,822	4,13%	12,36%
SE	R\$ 6,70	2,57%	0,682	3,42%	6,28%
SP	R\$ 17,70	6,79%	0,820	4,12%	14,96%
TO	R\$ 6,81	2,61%	0,710	3,56%	6,42%

**Nota:** PIB – Produto Interno Bruto; IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Valores de PIB Per Capita e IDH são obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O Índice Penitenciário Bruto (*Ipb*) é obtido a partir de

$$Ipb = \frac{[(N^{\circ} \frac{\text{Presos}}{100.000\text{hab}} \times \text{Peso}) + (\text{Crescimento População Carcerária} \times \text{Peso}) + (\text{Dimensão Territorial} \times \text{Peso}) + (\text{População IBGE} \times \text{Peso})(\text{Efetivo Servidores Penitenciários} \times \text{Peso}) + (\text{População Carcerária Absoluta} \times \text{Peso})] + \sum \text{Critérios Qualitativos (CGGR, CAITEC, CPPSAE, CGCAP, CGMEAP e OSPEN)}}{\text{Total de Critérios Quantitativos (com incidência de pesos)} + \text{Total de Critérios Qualitativos}}, \quad (1)$$

**onde:** CGGIR – Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse; CAITEC – Coordenação de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia; CPPSAE – Coordenação de Políticas de Participação Social e de Atenção ao Egresso; CGCAP – Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais; CMEAP – Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional; OSPEN – Ouvidoria do Sistema Penitenciário.

O Índice de Correção (*Ic*) do Índice Penitenciário (*Ip*) é obtido a partir de

$$Ic = \frac{(\text{PIB Per Capita} \times 2) + (\text{IDH} \times 1)}{2}. \quad (2)$$

**Nota:** PIB – Produto Interno Bruto; IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Valores de PIB Per Capita e IDH são obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O Índice Penitenciário (*Ip*) é obtido a partir de

$$Ip = Ib - Ic. \quad (3)$$

### 3.4.4 Aplicação do Índice Penitenciário para ano de 2010.

Considere os valores dos Indicadores Quantitativos (Tabela 1), dos Indicadores de Correção (Tabela 2) e dos Indicadores Qualitativos (Tabela 3), das unidades da federação para o ano de 2010. A Tabela 4 mostra os valores do Índice Penitenciário (*Ip*) para cada UF, com e sem a utilização dos indicadores de correção.

**Tabela 3.** Indicadores Qualitativos utilizados na metodologia do cálculo do Índice Penitenciário 2020, por Unidade da Federação, com suas respectivas notas hipotéticas.

Indicadores Qualitativos													
UF	CGGIR	CAITEC	CPPSAE	CGCAP	CMEAP	OSPEN	CGGIR	CAITEC	CPPSAE	CGCAP	CMEAP	OSPEN	PARCIAL
	Percentual de aproveitamento						Notas						
	%	%	%	%	%	%							
AC	0,00%	100,00%	75,00%	100,00%	50,00%	25,00%		4	3	2	1	1	58,33%
AL	0,00%	75,00%	75,00%	50,00%	50,00%	25,00%		3	3	1	1	1	45,83%
AM	25,00%	50,00%	100,00%	50,00%	0,00%	75,00%	1	2	4	1		3	50,00%
AP	0,00%	75,00%	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%		3	2	1	1		37,50%
BA	0,00%	100,00%	75,00%	100,00%	0,00%	75,00%		4	3	2		3	58,33%
CE	0,00%	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%		2	2	1			25,00%
DF	25,00%	75,00%	75,00%	100,00%	50,00%	50,00%	1	3	3	2	1	2	62,50%
ES	50,00%	100,00%	75,00%	100,00%	0,00%	25,00%	2	4	3	2		1	58,33%
GO	0,00%	75,00%	75,00%	50,00%	50,00%	75,00%		3	3	1	1	3	54,17%
MA	25,00%	100,00%	25,00%	50,00%	0,00%	50,00%	1	4	1	1		2	41,67%
MG	50,00%	50,00%	75,00%	100,00%	0,00%	75,00%	2	2	3	2		3	58,33%
MS	50,00%	50,00%	75,00%	100,00%	100,00%	50,00%	2	2	3	2	2	2	70,83%
MT	50,00%	100,00%	100,00%	50,00%	50,00%	75,00%	2	4	4	1	1	3	70,83%
PA	25,00%	50,00%	50,00%	100,00%	0,00%	50,00%	1	2	2	2		2	45,83%
PB	NÃO	50,00%	75,00%	50,00%	0,00%	75,00%	*	2	3	1		3	50,00%
PE	50,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	75,00%	2	4	4	2		3	70,83%
PI	0,00%	50,00%	50,00%	100,00%	0,00%	75,00%		2	2	2		3	45,83%
PR	25,00%	100,00%	50,00%	50,00%	0,00%	75,00%	1	4	2	1		3	50,00%
RJ	50,00%	50,00%	75,00%	100,00%	0,00%	75,00%	2	2	3	2		3	58,33%
RN	25,00%	75,00%	50,00%	100,00%	0,00%	100,00%	1	3	2	2		4	58,33%
RO	0,00%	25,00%	75,00%	100,00%	0,00%	50,00%		1	3	2		2	41,67%
RR	NÃO	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	50,00%	*	2	2	1		2	40,00%
RS	0,00%	50,00%	100,00%	50,00%	0,00%	75,00%		2	4	1		3	45,83%
SC	50,00%	100,00%	75,00%	50,00%	50,00%	75,00%	2	4	3	1	1	3	66,67%
SE	25,00%	50,00%	50,00%	100,00%	50,00%	50,00%	1	2	2	2	1	2	54,17%
SP	0,00%	75,00%	75,00%	100,00%	0,00%	75,00%		3	3	2		3	54,17%
TO	NÃO	100,00%	75,00%	100,00%	NÃO	75,00%	*	4	3	2	*	3	87,50%

**Nota:** (i) CGGIR – Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse; CAITEC – Coordenação de Aparelhamento, Inovação e Tecnologia; CPPSAE – Coordenação de Políticas de Participação Social e de Atenção ao Egresso; CGCAP – Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais; CMEAP – Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional; OSPEN – Ouvidoria do Sistema Penitenciário.

(ii) notas hipotéticas atribuídas pelas áreas finalísticas do Departamento Penitenciário Nacional, em função do grau de relevância.

Na Tabela 4 é possível perceber a redução das diferenças entre as Unidades Federativas, quando se utiliza o Índice Penitenciário (*Ip*), e não somente o critério de proporcionalidade da população carcerária. Por exemplo, o estado de São Paulo, que detém a maior população carcerária do Brasil, receberia o equivalente a 34,61% de recursos, levando em conta apenas a

população carcerária (Tabela 4). Já com a utilização do Índice Penitenciário, São Paulo terá direito a 7,82% de recursos. Que ainda é o maior percentual dentre as 27 Unidades Federativas. Todavia, não tão distante de Roraima, Estado com a menor população carcerária do Brasil (Tabela 4).

**Tabela 4.** Índice Penitenciário, Por Unidade Federativa, Considerando Os Dados Hipotéticos E Demonstrados Sob Três Enfoques: Sem A Utilização Dos Critérios De Correção (Pib E Idh); Com Os Critérios De Correção E Apenas Levando Em Conta A Proporcionalidade Da População Carcerária, Para O Ano De 2010.

UF	<i>Ip</i>				População Carcerária
	Sem Indicadores de Correção		Com Indicadores de Correção		
	Fator	%	Fator	%	%
AC	0,654	4,77%	0,614	4,95%	0,72%
AL	0,368	2,68%	0,351	2,83%	0,50%
AM	0,520	3,80%	0,474	3,82%	0,98%
AP	0,124	0,91%	0,116	0,94%	0,38%
BA	0,465	3,39%	0,436	3,52%	3,02%
CE	0,265	1,93%	0,251	2,03%	2,75%
DF	0,680	4,96%	0,494	3,99%	1,74%
ES	0,518	3,78%	0,457	3,69%	2,26%
GO	0,523	3,81%	0,481	3,87%	2,35%
MA	0,487	3,55%	0,466	3,76%	1,10%
MG	0,787	5,74%	0,717	5,78%	9,81%
MS	0,397	2,89%	0,363	2,92%	2,29%
MT	0,633	4,62%	0,561	4,52%	2,34%
PA	0,502	3,66%	0,475	3,83%	2,17%
PB	0,316	2,30%	0,300	2,42%	1,80%
PE	0,571	4,17%	0,539	4,34%	4,44%
PI	0,374	2,73%	0,359	2,90%	0,55%
PR	0,515	3,76%	0,461	3,71%	7,90%
RJ	0,540	3,94%	0,468	3,77%	5,63%
RN	0,224	1,63%	0,211	1,70%	0,88%
RO	0,667	4,87%	0,617	4,97%	1,48%
RR	0,477	3,48%	0,442	3,57%	0,35%
RS	0,490	3,57%	0,434	3,50%	6,07%
SC	0,556	4,05%	0,487	3,93%	2,82%
SE	0,383	2,79%	0,358	2,89%	0,66%
SP	1,141	8,32%	0,970	7,82%	34,61%
TO	0,536	3,91%	0,502	4,05%	0,41%

Como vantagens de adoção do Índice Penitenciário (*Ip*) para estabelecer a divisão de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, pode-se destacar:

- (i) A independência de fatores políticos na descentralização de recursos públicos;
- (ii) diminuição das diferenças entre as Unidades Federativas, quando se utiliza somente o critério da proporcionalidade da população carcerária como elemento balizador para a distribuição de recursos (Tabela 4);
- (iii) Possibilidade de indução de boas práticas de gestão pública para aumento da captação e recursos junto ao governo federal.

### 3.4.5 Critérios Metodológicos para Construção do Índice Penitenciário 2020 (*Ip*2020).

Os critérios qualitativos podem (e devem) ser alterados de acordo com as necessidades verificadas em determinado momento temporal. Exemplo: o governo federal pretende induzir em todo o país a criação de equipamentos públicos para acompanhamento de pessoas em cumprimento de penas alternativas como forma de reduzir a superlotação carcerária a partir da aplicação desse tipo de sanção, que é cumprida fora das unidades prisionais. Ao final de determinado período, se todas as Unidades Federativas já tiverem criado os seus equipamentos públicos dessa natureza, perde-se a finalidade de manter o critério. Neste contexto, como produto dessa dissertação propõem-se alterações na forma de obtenção do Índice Penitenciário (*Ip*), obtendo-se assim o que foi denominado de Índice Penitenciário 2020 (*Ip*2020).

O Índice Penitenciário 2020 (*Ip*2020) manteve o seu desenvolvimento segundo os indicadores: quantitativos; qualitativos e de correção adotados na construção do Índice Penitenciário (*Ip*). Além disso, na construção do *Ip*2020, os indicadores quantitativos e de correção são os mesmos utilizados na construção do *Ip*. As alterações realizadas no *Ip* para obtenção do *Ip*2020 são apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 3.** Indicadores Qualitativos Utilizados no cálculo do Índice Penitenciário (*Ip*) e do Índice Penitenciário 2020 (*Ip*2020).

<b>Índice Penitenciário (<i>Ip</i>)</b>	<b>Índice Penitenciário 2020 (<i>Ip</i>2020)</b>
<p><b>a) Situação de alimentação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – Módulo Gestão.</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência 10% ou superior;            1 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência entre 3% a 9,9%;            2 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência inferior a 3%.</p>	<p><b>a) Situação de alimentação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – Módulo Estatística.</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência 10% ou superior;            1 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência entre 2% a 9,9%;            2 – Informa dados ao sistema com índice de inconsistência inferior a 2%.</p>
<p><b>b) Não havia este critério.</b></p>	<p><b>b) Situação de Adesão ao SISDEPEN: sistema web de coletas de dados que será alimentado pelas secretarias de segurança e justiça estaduais, administrações penitenciárias dos estados e Poder Judiciário.</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 - Não aderiu à ferramenta SISDEPEN mediante Acordo de Cooperação;            1 - Aderiu mediante Acordo de Cooperação e não iniciou a inclusão de dados;            2 - Aderiu mediante Acordo de Cooperação e iniciou a inclusão de dados.</p>

**Quadro 3:** Indicadores Qualitativos utilizados no cálculo do Índice Penitenciário (*Ip*) e do Índice Penitenciário 2020 (*Ip2020*) (Continuação).

<b>Índice Penitenciário (<i>Ip</i>)</b>	<b>Índice Penitenciário 2020 (<i>Ip2020</i>)</b>
<p><b>c) Situação da entrega das prestações de contas dos convênios celebrados com o DEPEN, referentes ao exercício anterior, com todos os documentos requeridos, dentro do prazo legal:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Nenhuma prestação de contas entregue no prazo;            1 – Entrega de uma ou mais prestações de contas no prazo com documentação incompleta;            2 – Entrega de todas as prestações de contas no prazo com documentação completa.</p>	<p><b>c) Situação da entrega das prestações de contas de todos os convênios celebrados com o DEPEN, com todos os documentos requeridos, dentro do prazo legal:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Nenhuma prestação de contas entregue no prazo;            1 – Entrega de uma ou mais prestações de contas no prazo com documentação incompleta;            2 – Entrega de todas as prestações de contas no prazo com documentação completa.</p>
<p><b>d) Reformulações executadas nos Planos de Trabalho dos convênios celebrados com o DEPEN, referentes ao exercício anterior:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Acima de três reformulações por convênio;            1 – Duas reformulações por convênio;            2 – Uma ou nenhuma reformulação por convênio</p>	<p><b>d) Reformulações executadas nos Planos de Trabalho dos convênios celebrados com o DEPEN:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Acima de três reformulações por convênio;            1 – Duas reformulações por convênio;            2 – Uma ou nenhuma reformulação por convênio.</p>
<p><b>e) Situação de adesão e qualificação dos Estados no Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 - Estado que não assinou Termo de Adesão ao Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário;            1 - Estado que assinou o Termo de Adesão, mas não está qualificado ao Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário;            2 - Estado que assinou o Termo de Adesão e está qualificado ao Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário.</p>	<p><b>e) Adesão e qualificação dos Estados a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - Pnaisp</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 - Estado que não aderiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional;            1 - Estado que assinou o Termo de Adesão, mas não está qualificado a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional;            2 - Estado que assinou o Termo de Adesão e está qualificado na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional.</p>
<p><b>f) Relação Agentes Penitenciários × Presos</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Acima de 20 presos por Agente Penitenciário;            1 – Acima de 10 até 20 presos por Agente Penitenciário;            2 – Até 10 presos por Agente Penitenciário.</p>	<p><b>f) Permanece o mesmo critério do (<i>Ip</i>).</b></p>
<p><b>g) Implantação de Ouvidorias do Sistema Penitenciário</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Não existe Ouvidoria;            1 – Ouvidoria-Geral do Estado implantada;            2 – Ouvidoria própria do sistema penitenciário implantada.</p>	<p><b>g) Permanece o mesmo critério do (<i>Ip</i>).</b></p>
<p><b>h) Remessa de informações relativas ao Indulto Coletivo e Comutação de Pena para consolidação do quadro estatístico anual do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Não informa;            1 – Informa fora do prazo estabelecido pelo Decreto de Indulto Natalino;            2 – Informa dentro do prazo estabelecido pelo Decreto de Indulto Natalino.</p>	<p><b>h) Permanece o mesmo critério do (<i>Ip</i>).</b></p>

**Quadro 3:** Indicadores Qualitativos utilizados no cálculo do Índice Penitenciário (*Ip*) e do Índice Penitenciário 2020 (*Ip2020*) (Continuação).

<b>Índice Penitenciário (<i>Ip</i>)</b>	<b>Índice Penitenciário 2020 (<i>Ip2020</i>)</b>
<p><b>i) Prazo de execução de obras de recursos financeiros já descentralizados</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Estados que estiverem com mais de 60% das obras conveniadas com o DEPEN em atraso, ou solicitarem mais que três aditivos de prazo;            1 – Estados que apresentarem de 30% a 60% das obras conveniadas com o DEPEN em atraso, ou solicitarem até três aditivos de prazo;            2 – Estados que executarem no prazo correto, com 01 (um) aditivo de prazo.</p>	<p><b>i) Prazo de execução de obras de recursos financeiros já descentralizados</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – Estados que estiverem com até 50% das obras conveniadas com o DEPEN sem início de execução;            1 – Estados que apresentarem de 30% a 50% das obras conveniadas com o DEPEN já iniciadas;            2 – Estados que iniciaram todas as obras conveniadas, no prazo estipulado no Plano de Trabalho.</p>
<p><b>j) Existência de Central ou órgão similar de apoio a cumpridores de penas ou medidas alternativas:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – não possui nenhuma central ou órgão similar;            1 – possui central ou órgão similar em processo de implantação;            2 – possui central ou órgão similar em pleno funcionamento.</p>	<p><b>j) Existência de Central ou órgão similar de apoio a cumpridores de penas ou medidas alternativas e condições impostas na concessão de monitoração eletrônica:</b>  <b>Escala de pontuação:</b>            0 – não possui nenhuma central ou órgão similar;            1 – possui central ou órgão similar em processo de implantação;            2 – possui central ou órgão similar em pleno funcionamento.</p>

Com as modificações nos critérios metodológicos para construção do Índice Penitenciário, isto é, com utilização do Índice Penitenciário 2020 (*Ip2020*), espera-se que haja uma distribuição mais equânime das receitas do FUNPEN, para os sistemas prisionais das unidades federativas brasileiras.

### 3.4.6. Referências Bibliográficas

BRASIL, 2008. Portaria DEPEN N° 206, de 31 de dezembro de 2008. **Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a concessão de financiamento de projetos, ações ou atividades com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, no exercício de 2009, visando à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 2009.

BRASIL, 2010. Portaria DEPEN N° 4, de 08 de janeiro de 2010. **Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a concessão de financiamento de projetos, ações ou atividades com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, no exercício de 2010, visando à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2010.

BRASIL. Lei Ordinária Federal N° 13.500, de 26 de outubro de 2017. **Altera a Lei Complementar N° 79 , de 7 de janeiro de 1994, a Lei N° 11.473, de 10 de maio de 2007 e as Leis N° 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 2017.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, 2002.
- BEATO, Cláudio. **Crime e Políticas Sociais na América Latina**. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais. Informativo Nº 1, dezembro de 2001.
- BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 79, de 7 de janeiro de 1994. **Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 1994.
- BRASIL. Senado Federal. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000.
- BRASIL. Lei Federal Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.
- BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007.
- BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990a.
- BRASIL. Lei Ordinária Federal Nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1990b.
- BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 79, de 7 de janeiro de 1994. **Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 1994.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN. Fundo Penitenciário Nacional. **Funpen em Números**. 6.ed., Brasília, DF. Ministério da Justiça: DEPEN, 2012.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>. Acesso em: 17 de novembro de 2018.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – junho de 2017**. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <http://www.justica.gov.br>. Acesso em: 18 de dezembro de 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016b. **Estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 02 jan., 2017.

BRASIL. Medida Provisória Nº 755, de 19 de dezembro de 2016. **Altera a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2016c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8.ed., Brasília, DF. 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/manuais-de-contabilidade>. Acesso em 24 abr 18.

BRASIL. Decreto Nº 64.867, de 24 de julho 1969. **Institui o Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculado ao Ministério da Saúde e dá outras**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul., 1969.

BRASIL. Decreto Nº 3.964, de 10 de outubro de 2001. **Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ou., 2001.

BRASIL. Decreto Nº 9.741, de 29 de março de 2019. **Altera o Decreto Nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar., 2019a.

BRASIL. Decreto Nº 806, de 24 de abril de 1993. **Reorganiza o Fundo Nacional de Saúde, de acordo com as diretrizes e os objetivos do Sistema Único de Saúde, de que tratam as Leis Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 abr., 1993.

BRASIL. Decreto Nº 10.028, de 26 de setembro de 2019. **Altera o Decreto Nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece**

**o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set., 2019b.

BRASIL. Decreto Nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 02 jan. 2019c.

BUENO, Samira. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. In: **Atlas da Violência 2017: Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública.** 2017.

BUSSAB, Wilton; MORETTIN, Pedro. **Estatística básica.** 9. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. **Programas, projetos e parcerias em segurança pública:** livro didático. Palhoça: Unisul Virtual, 2009.

COSTA, Arthur Trindade M. A SENASP e as políticas estaduais de segurança pública. In: **Atlas da Violência 2017: Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública.** 2017.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública.** 2007.

FERREIRA, Helder. Cenários prospectivos e desafios na segurança pública. In: **Atlas da Violência 2017: Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública.** 2017.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Maurício S. **Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro.** Revista Brasileira de Economia, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2011.**

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017.** 2018.

FREITAS, Ernani Cesar de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro. RJ: IPEA/FBSP: 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **SIPS. Sistema de Indicadores de Percepção Social**. Brasília: Ipea, mar. 2018.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing**. 3. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Luis Salgado de. **Dicionário de filosofia moral e política: segurança** [S.1]: Instituto da Filosofia da Linguagem, 2009.

MENEZES, Ana Maria; VERONEZE, Renato Tadeu. O papel do Fundo Penitenciário Nacional no desenvolvimento das políticas públicas frente à questão social presente no sistema prisional feminino. **In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Brasília. 2012.

MOUTINHO, José da A.; KNISS, Claudia T.; MACCARI, Emerson. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. **In: Revista Ibero-Americana de Estratégia — RIAE**, São Paulo, v. 12, n. 1, 2013.

PARÁ. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **SEAP em Números**. Disponível em: <http://www.susipe.pa.gov.br/content/seap-em-n%C3%BAmeros-0>. Acesso em: 14 dez. 2019.

PRADO, Sérgio. **Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas**. Caderno Fórum Fiscal, n. 6, 2006.

SANTOS, Priscilla Macêdo; FRANÇA, Samara Carina Albuquerque. Contingenciamento e desvio de finalidade do Fundo Penitenciário Nacional: o controle judicial do orçamento na arguição de descumprimento de preceito fundamental Nº 347. **In: II ENPEJUD – Encontro de Pesquisas Judiciárias**, Alagoas. 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revistas de Sociologia e Política**, UFPR, Curitiba, n. 24, 2005.

UNITINS. Universidade Estadual do Tocantins. Aspectos Históricos e Filosóficos do Direito, Aula 01, p. 16 e 17. **In: Caderno de conteúdo e atividades. 1º período de Fundamentos Jurídicos**. Fundação Universidade do Tocantins; EADCON. Palmas: Educon, 2008.

WPB, World Prison Brief. **Highest to Lowest - Prison Population Total**. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>. Acesso em: 15 dez. 2019.

**ANEXO**  
**ANEXO 1 – COMPROVANTE SUBMISSÃO DO ARTIGO CIENTÍFICO 1 À**  
**REVISTA SOCIEDADE E ESTADO**

**Qualis Capes: A1**

01/05/2020

Gmail - [S&E] Agradecimento pela submissão - [Sociedade e Estado]



André Cunha <cel.andre.cunha@gmail.com>

---

**[S&E] Agradecimento pela submissão - [Sociedade e Estado]**

---

**Fabício Monteiro Neves** <no-replay@bce.unb.br>  
Para: André Luiz de Almeida e Cunha <cel.andre.cunha@gmail.com>

1 de maio de 2020 14:05

André Luiz de Almeida e Cunha,

Agradecemos a submissão do trabalho "Análise do Modelo de Transferência de Recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as Unidades Federativas." para a revista Sociedade e Estado.

A publicação dos artigos responde exclusivamente a critérios de mérito. O processo de avaliação de mérito é idêntico para todos os artigos. Após submissão, os artigos são encaminhados a parecer de pertinência (desk review) a respeito de sua adequação ao objetivo e política editorial da Revista. Artigos aprovados são submetidos a duplo parecer cego por pares.

Há quatro resultados possíveis da segunda etapa: aprovado para publicação sem modificações, aprovado para publicação condicionada a modificações, revisar e ressubmeter e recusado. O terceiro resultado implica que a Revista não assume compromisso de publicação se houver ressubmissão. A Revista não aceitará ressubmissões se os dois pareceristas indicarem "revisar e ressubmeter" ou se um dos pareceristas recusar o artigo e a comissão editorial julgar o parecer adequado. O tempo médio para a avaliação é de cinco meses.

Acompanhe o progresso da sua submissão por meio da interface de administração do sistema, disponível em:

URL da submissão: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/authorDashboard/submission/31288>

Login: andre\_cunha

Em caso de dúvidas, entre em contato via e-mail.

Agradecemos mais uma vez considerar nossa revista como meio de compartilhar seu trabalho.

Fabício Monteiro Neves

##default.journalSettings.emailSignature##