

**QUESTÃO FEDERATIVA, SISTEMA PENITENCIÁRIO E INTERVENÇÃO
FEDERAL¹**

***THE FEDERATIVE ISSUE, PENITENTIARY SYSTEM AND FEDERAL
INTERVENTION IN BRAZIL***

Beto Ferreira Martins Vasconcelos²

José Eduardo Martins Cardozo³

Marivaldo de Castro Pereira⁴

Renato Campos Pinto De Vitto⁵

Resumo: O presente artigo pretende abordar os limites das competências da União, dos Estados e dos Municípios na planificação e execução da política penitenciária. Após uma breve análise das características e do desenvolvimento histórico do sistema federativo no país, busca avaliar se o desenho constitucional de repartição de competências legislativas e materiais dos entes federados é adequado à necessidade de aperfeiçoamento da questão carcerária. Busca investigar a estrutura de financiamento da política prisional e avaliar, a partir da compilação das informações relativas às dotações orçamentárias da União, Estados e Distrito Federal, concluindo pela necessidade de mudanças estruturais e do redesenho das competências e trazendo propostas organizacionais voltadas à superação do atual quadro.

Palavras-chave: Direito Penal-Constitucional; Direito Financeiro; Sistema penitenciário; Federalismo.

Abstract: the following paper intends to study the powers of the Union, states and cities in planning and execution of the penitentiary policy in Brazil. After a brief analysis of the particulars and the historical development of the federative system, we aim to evaluate if the constitutional allocation of legislative and material powers is suitable to the necessity of improvement in the penitentiary issue. The article also aims to investigate the structure of

¹ Artigo recebido em 9 de Março de 2018 e aceito para publicação em 16 de Março de 2018.

² Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduado pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi pesquisador visitante na School of International and Public Affairs (SIPA) da Columbia University, New York. Foi Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Secretário Executivo da Casa Civil da Presidência da República.

³ Bacharel e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorando em Direito pela Universidad de Salamanca, Espanha. Professor de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foi Ministro de Estado da Justiça, Advogado-Geral da União, Deputado Federal e Vereador da Cidade de São Paulo. Procurador do Município de São Paulo.

⁴ Bacharel em Direito e Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado, foi Secretário Executivo do Ministério da Justiça.

⁵ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensor Público no Estado de São Paulo. Foi Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional.

financing of the presidium policies and assess - based on data relative to the Union, state and city budget allocations - the urgency of structural changes and the redesign of distribution of power, bringing organizational propositions addressing the overcoming of the current situation.

Keywords: Criminal-Constitutional Law; Financial Law; Penitentiary System; Federalism.

1. Introdução

“Imagens fortes da chacina do Complexo Penitenciário Antônio Jobim (Compaj), em Manaus, que deixou 59 mortos, foram transformadas em um filme. “FDN x PCC – O Massacre” é o nome do título do DVD, que já não é possível encontrar. De acordo com informações da Folha de S. Paulo, não há mais exemplares do filme nas barracas e camelôs da capital. Todos foram esgotados. ‘Na minha banca, como a de todos aqui, tinha mais de dez DVDs, e acabaram todos no domingo’, disse um vendedor no bairro da Compensa, na Zona Oeste da cidade, que não quis se identificar.

O preço dos DVDs variava de R\$ 2 a R\$ 3. Se a demanda for grande, o valor pode ser alterado. “Aqui a procura pelo DVD foi tanta que vendi a R\$ 5”, diz um ambulante no bairro São José, na Zona Leste.”⁶

Em janeiro de 2017, o Brasil ganhou as páginas da imprensa internacional por situar seu sistema prisional como palco de um dos maiores morticínios verificados em unidades penais de todo o mundo. No total, até o fim da primeira quinzena de janeiro, contabilizaram-se mais de cento e trinta cadáveres mutilados, decapitados ou carbonizados. Os episódios repetiram-se em menor escala no início de 2018, quando conflitos entre grupos ou facções que atuam em presídios dos Estados de Goiás e Ceará vitimaram cerca de vinte pessoas.

Para além da intrincada e necessária discussão sobre a atuação das facções ou organizações criminosas no sistema penitenciário brasileiro, que merece um olhar mais aprofundado e a articulação de estratégias de atuação mais efetivas, a população assiste atônita a um quadro desalentador. Afinal, se existe um espaço que deveria inspirar segurança para o cidadão comum, este seria o local que o Estado destina para que pessoas processadas ou condenadas cumpram medidas ou penas que implicam privação de sua liberdade.

É necessário pontuar que mesmo para a metade da população brasileira que afirma acreditar que “bandido bom é bandido morto”⁷, a sensação de anomia e ausência de controle que advém de tais acontecimentos passa a ser um fenômeno que deve ser analisado, impactando a própria credibilidade do Estado de Direito.

⁶<http://www.newsjs.com/url.php?p=http://midiabahia.com.br/geral/2017/01/18/dvds-sobre-massacre-em-presidio-do-am-estao-esgotados-em-camelos/>, acesso em 02 de agosto de 2017.

⁷ Pesquisa Datafolha encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, divulgada em 05 de outubro de 2015. In: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>, acesso em 02 de julho de 2017.

De todo modo, a narrativa que se construiu em torno de tais acontecimentos naturaliza uma abordagem dos episódios que atribui apenas às facções e seus integrantes a responsabilidade sobre os eventos. Bárbaros agindo como bárbaros e aproveitando o destino que se reserva para os bárbaros. Esse ponto de vista, longe de parecer simplório, traz consigo a isenção de qualquer responsabilidade do Estado no seu dever mais básico que é a garantia do direito à vida, legitimando uma modalidade de pena de morte aplicável potencialmente a todos que ingressam no sistema penitenciário, situação absolutamente inadmissível, mesmo se considerarmos o mais draconiano dos sistemas penais. E, ao ignorar a responsabilidade do Estado, desmobiliza qualquer ação voltada a compreender quantos erros foram cometidos para que um desfecho tão trágico tivesse lugar, além de inibir qualquer reação voltada à prevenção de futuras tragédias.

Como num acidente aeronáutico, os eventos como os que ocorreram nos Estados citados só se explicam pela concorrência de uma dezena de fatores. Mesmo diante do impacto da extrema violência utilizada pelos integrantes de determinadas facções na execução dos homicídios, temos que indagar: como tais episódios podem ocorrer num equipamento público voltado à aplicação de penas e à privação de liberdade, em que a contenção e o controle deveriam ser importantes pilares organizacionais?

Em vários outros países, distúrbios de escala significativamente menor impulsionaram mudanças e reformas radicais no sistema penal e penitenciário. Lamentavelmente, por aqui a degola de mais de uma centena de corpos negros, jovens e pobres não parece ter movimentado nada além de uma semana de manchetes e algumas reportagens especiais.

Em uma área geralmente relegada ao segundo plano, senão ao esquecimento, como é a política penitenciária, os eventos referidos parecem, ao menos, ter constituído movimentos tectônicos que intensificaram as tensões federativas. Neste sentido, em maio de 2017 os Governadores dos nove Estados da Região Nordeste subscreveram nota pedindo maior atenção da União às pautas de segurança pública e sistema penitenciário. Do texto apresentado vale destacar a afirmação de que *“cabe ao Governo Federal apurar infrações penais contra a ordem política e social, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; bem como prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins”*, extraindo-se, ainda, cinco propostas concretas que envolvem maior participação da União na planificação e financiamento de um projeto nacional de segurança, intensificação de suas ações materiais na política penitenciária, a partir

de novas unidades prisionais federais, além de alterações legislativas no nível federal que busquem frear o senso de impunidade⁸.

Em janeiro de 2018, sete governadores das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste subscreveram novo manifesto que enfatizava que “*os entes federados enfrentam praticamente sozinhos os grandes desafios impostos pelo avanço da criminalidade, sobretudo as ações de grupos organizados para o tráfico de drogas e crimes correlatos. As dificuldades também englobam o sucateamento das estruturas carcerárias, o efetivo das forças de segurança pública insuficiente, rebeliões, mortes e fugas frequentes no sistema prisional, bem como leis inadequadas que incentivam a impunidade*”. Após registrar a falta de efetiva participação do Governo Federal na definição de políticas públicas para a segurança pública e reestruturação do sistema penitenciário brasileiro, apresentaram propostas que igualmente giraram em torno do aumento da participação da União na coordenação, financiamento e execução das políticas de segurança e penitenciária⁹.

Em um momento agudo de crise, os Governadores atribuem os problemas enfrentados ao fato da União ter se omitido historicamente quanto ao tema, deixando de assumir um papel central de coordenação das ações em nível nacional. A União, por seu turno, historicamente busca eximir-se da responsabilidade, sob o argumento formal de que o sistema prisional é de competência dos Estados, e que estes não tem logrado desempenhar adequadamente o seu papel mesmo na execução dos recursos federais destinados à pauta carcerária.

Enfim, o debate sobre o sistema prisional no país tem sido marcado por recíprocas atribuições de culpa e responsabilidade entre os diversos Poderes e níveis da Federação.¹⁰ Mesmo o debate promovido no âmbito da sociedade civil muitas vezes omite-se no apontamento de caminhos propositivos e realistas para a construção de um novo modelo possível para o sistema prisional, limitando-se, não raro, a um papel de denunciamento infértil.

Não podemos, é verdade, reduzir a complexidade dos tantos problemas que conduzem ao caos penitenciário brasileiro, mas parece claro que uma tarefa básica para apontarmos os caminhos de superação desse quadro consiste em delimitarmos as responsabilidades de cada um dos órgãos do Estado.

⁸ Íntegra da nota disponível em <http://www.agencia.se.gov.br/uploads/ckeditor/attachments/37/>, acesso em 27/02/2018.

⁹ Íntegra da nota disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-carta-governadores-cobram-maior-participacao-da-uniao-e-propoe-pacto-pela-seguranca-publica.ghtml> acesso em 27/02/2018.

¹⁰ A propósito confira-se ZAMPIER, 2017.

Diversas questões estão na base do flagelo prisional brasileiro: o encarceramento em massa e a superlotação das unidades; as péssimas condições de cumprimento da pena e a contínua degradação dos estabelecimentos penais; a ausência de prioridade política para enfrentar este problema, o déficit de gestão que marca a administração prisional, a inadequação ou insuficiência das assistências ao preso como medidas de prevenção da reincidência e o papel das facções criminosas no sistema penitenciário, situação, em parte, resultante das demais condições apontadas. Carecemos, por certo, de acúmulo teórico e prático que problematize o processo de criminalização e encarceramento, como bem o faz a criminologia crítica, mas que também aponte alternativas factíveis para lidarmos com essa realidade. Se os operadores do sistema de justiça, gestores públicos e pesquisadores não encararem essa tarefa como urgente e imperativa para a construção de um patamar civilizatório mínimo, corremos o risco de seguirmos – por omissão ou crueldade – como expectadores do conteúdo do DVD já esgotado nas bancas dos camelôs de Manaus.

2. A organização federativa no Brasil

Como apenas uma das várias abordagens necessárias para situar o problema em sua magnitude e complexidade, o presente artigo busca analisar como o “nó federativo” brasileiro impacta a política prisional e como a distribuição das responsabilidades entre a União, Estados e Municípios pode ser melhor equacionada com a finalidade de otimizar os esforços empregados na administração penitenciária e dos serviços penais em um país continental marcado por diferenças regionais gigantescas.

Para isso, parece necessário pontuar que o Federalismo, modelo de organização adotado em 28 estados no mundo¹¹, mas com feições bastante heterogêneas, não dispõe de uma receita pronta e acabada. Sua característica fundamental é a distribuição de autonomias política e financeira para diversos entes públicos, com base territorial e governos próprios. Esta distribuição de competências legislativas, materiais ou administrativas, bem como a participação nas receitas auferidas, é variável de acordo com especificidades de cada nação, em determinado período histórico.

No Brasil, o modelo federativo surge com o advento da República e é consagrado na Constituição de 1891, a partir da transformação das antigas províncias em Estados. As províncias, que sucederam as capitanias hereditárias do período colonial, tampouco detinham

¹¹ LINHARES, MENDES, LASSANCE, 2012, p. 09.

significativo poder político, subjugando-se aos desígnios do imperador, que personificava o Estado unitário e centralizava todas as decisões relevantes.

O modelo abraçado pelos republicanos brasileiros inspirou-se no paradigma estado-unidense, em que 13 colônias se insurgiram contra a metrópole e, após a declaração de independência, abriram mão de parcela de suas autonomias para se unirem em torno de um programa constitucional fundador daquela Nação.

A excessiva concentração de poderes na Coroa, que por aqui vigorava até então, fez com que o a fundação dos “Estados Unidos do Brasil”¹² trouxesse aspectos de artificialidade, constituindo um arranjo de acomodação entre os interesses das oligarquias regionais e o poder central. Vale dizer, o projeto federativo brasileiro não nasceu de um processo de ruptura com os valores da oligarquia dominante e com as matrizes do oficialismo e patrimonialismo que vigoraram durante o Império, não trazendo consigo um real propósito de auto fortalecimento e auto referenciamento entre os Estados recém-criados.

Por esta razão, muitos apontam que a descentralização política reclamada não conspirou em favor da integração e da cooperação entre os Estados capazes de ultrapassar ou atenuar as incapacidades regionais, senão serviu de meio para que se mantivessem intactos os nichos de poder econômico e político em arranjos locais.

Aponta-se com frequência que o processo histórico colonial e Imperial no país consagrou uma excessiva centralização de poderes na União, o que hoje se refletiria na sua hipertrofia em relação aos demais entes federados. Mas é verdade que ao longo de nossa história republicana é possível verificar um movimento pendular entre os valores da unidade, centralização ou integração nacional, e aqueles calcados nas diversidades regionais e na autonomia dos Estados.

Embora tenhamos adotado o modelo federativo em todas as constituições que se seguiram à de 1891, profundas diferenças marcaram esse processo histórico, que passou por um momento de afirmação dos Estados, sobretudo a partir da Presidência de Campos Sales, e assim seguiu durante toda a República Velha; viveu um reposicionamento da centralidade da União a partir do período Vargas, que foi revigorado na recente ditadura militar e que, no recente processo de redemocratização, desembocou na radicalização da experiência

¹² Denominação constitucional do Estado brasileiro na Constituição de 1891.

federativa, com a elevação dos Municípios à condição de entes federados na Constituição de 1988¹³.

O modelo federativo brasileiro encontra-se, portanto, em constante mutação e as crises derivadas das tensões entre o fortalecimento regional e a instituição de um efetivo poder de coordenação por parte da União se relaciona e repercute diretamente na execução das políticas públicas, assim como nas suas disfunções.

As recorrentes críticas ao Federalismo brasileiro não ofuscam, porém, exemplos inspiradores no que toca à governança de políticas públicas, valendo citar o Sistema Único de Saúde como referência, sobretudo pela intensa mobilização social que viabilizou sua concepção. E nos parece claro que os enormes desafios e dificuldades atuais para a provisão de uma política universal de saúde, em um país continental com profundas desigualdades, não retiram o mérito de se ter instituído um paradigma de descentralização e respeito às diversidades regionais que veio acompanhada da produção de sofisticados parâmetros técnicos e marcos normativos, construídos de forma participativa e democrática. Embora passível de críticas quanto às suas claras insuficiências em gestão, alcance, eficiência e eficácia, a saúde pública no Brasil, dentre outros exemplos, é inspiradora do ponto de vista da governança, sendo capaz de concretizar o trinômio da cooperação, coordenação e integração, características virtuosas do modelo federativo.

Assim, nos parece evidente que os arranjos federativos e as relações intergovernamentais constituem uma chave central para a superação dos tantos problemas verificados na administração da questão carcerária no país. Ressalve-se que, na equação destes problemas, o sistema de justiça e as forças de segurança pública assumem papel igualmente relevante, mas na presente abordagem nos ateremos a um enfoque centrado no Poder Executivo.

3. O “nó federativo” e as políticas de segurança pública e penitenciária

Se há uma salutar disputa para assunção de competências e concentração de poderes entre União e Estados quanto à execução de diversas políticas públicas, esta tendência ordinariamente se inverte quando tratamos de segurança pública e sistema penitenciário.

¹³ LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, MENDES, LASSANCE, 2012, p. 23 a 25.

A magnitude do problema da violência e da criminalidade no país, o caos carcerário, que embora crônico parece se agravar continuamente, e o padrão de insucesso das fórmulas até hoje experimentadas para o equacionamento dos dilemas das políticas de segurança pública e penitenciário constituem um dos maiores desafios para os dirigentes políticos e gestores públicos na América Latina. Muito embora o populismo penal e o discurso do medo sejam um eficiente método para de obtenção votos, do que faz prova o crescente fortalecimento da chamada “bancada da bala”, o enfrentamento efetivo destes dilemas, intrincados e de altíssima complexidade, está longe de ser bem administrado em toda a região.

E esta constatação é certamente uma das razões pelas quais a União nunca tomou para si, de forma ampla e com a prioridade necessária, as rédeas da solução dos problemas da segurança pública e do sistema carcerário. Vale dizer, nenhum dos Presidentes da República do período posterior à redemocratização avocou efetivamente para o Governo Federal o equacionamento de tais questões¹⁴, sendo voz corrente que esse tema seria um problema dos Estados.

Em perspectiva histórica, a partir da proclamação da República, com o fortalecimento da autonomia dos entes estaduais para organização de suas polícias, a União foi gradativamente se afastando destas matérias. Ao governo federal caberia a guarda das fronteiras, a investigação e repressão de crimes transnacionais e a outras infrações penais que envolvam diretamente o seu patrimônio. Mas a pergunta que se coloca é: como, num país que assiste a cerca de 60 mil homicídios por ano, o papel da União pode se permitir tão tímido?

A violência e a criminalidade, além de ceifar a vida de milhares de jovens negros com pouco acesso aos serviços sociais¹⁵, impacta negativamente a economia e as instituições do país, e esgarça, ainda mais, o nosso tecido social tão marcado por profundas desigualdades e iniquidades. Tal fato, por si, já tornaria imperativo o engajamento pleno de todos os níveis da federação na construção de respostas calcadas em políticas públicas duradouras, amplas e consistentes.

¹⁴ Talvez o programa nacional de segurança com cidadania – Pronasci – seja a expressão mais vigorosa de um propósito da União coordenar esforços na prevenção à violência e criminalidade, mas ele também teve resultados tímidos. No Governo Dilma Roussef articulou-se a construção de um programa nacional de redução de homicídios que não pôde ser implementado em razão do contexto político que antecedeu a destituição daquela Presidenta.

¹⁵ De acordo com o Atlas da Violência 2017 a taxa de homicídios por 100 mil jovens na faixa etária de 15-29 anos de idade chegou a 113,6 no ano de 2015, enquanto de cada 100 pessoas que sofrem homicídio no Brasil, 71 são negras. Referência: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>, acesso em 15/03/2018, p. 29 e 30.

Já na questão prisional, que historicamente vem sempre a reboque, como mero apêndice ou indesejável acessório das políticas de segurança pública, a situação é ainda mais dramática. Cadeia é sinônimo de problema e a atuação da União tem se limitado a prover recursos para que os Estados construam ou reformem estabelecimentos penais. E os governos federais que se sucederam o fizeram em escala claramente insuficiente para estancar o déficit de vagas que aproveitou progressão astronômica a partir da década de oitenta. Para além, não lograram se posicionar como ente capaz de coordenar a construção de uma verdadeira política nacional e induzir a adoção de modelos e diretrizes mínimas para a gestão de tais espaços.

Exemplo disso é o fato de que 30% dos estabelecimentos prisionais do país sequer dispunham de um regimento interno em 2014¹⁶, documento básico que deve regular o funcionamento das unidades.

É comum a afirmação de que a qualidade de uma política pública se relaciona diretamente com a prioridade política a ela dispensada, com um cuidadoso processo de planejamento, que inclui a definição de estrutura organizacional e normativa, e com o volume de recursos que a ela são destinados. Posta a premissa de que a política penitenciária, por sua natureza e complexidade, não tem sido tratada com a prioridade necessária, resta analisar como se dá hoje a distribuição de competências e receitas entre o Governo Federal e demais entes federados nessa matéria, para avaliarmos como as relações intergovernamentais federativas podem ter contribuído para a ocorrência dos morticínios prisionais ocorridos a partir de janeiro de 2017 e para o quadro crônico de falência do sistema prisional brasileiro.

4. Competência legislativa

Uma característica central do sistema federativo é a distribuição das competências legislativas, ou seja, a repartição do poder de regulamentar determinados temas por meio da edição de leis.

Embora a União detenha a iniciativa exclusiva para editar leis que se relacionem ao direito penal e processual penal¹⁷, a Constituição de 1988 dispôs que compete concorrentemente à União e aos Estados legislar sobre direito penitenciário. Vale dizer, no

¹⁶ Levantamento Nacional das Informações Penitenciárias, Junho de 2014, Ministério da Justiça in <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>, p. 83, acesso em 10 de agosto de 2017.

¹⁷ Que nos parece adequado para fortalecimento de uma política criminal de alcance nacional.

campo das competências legislativas concorrentes a União traça normas gerais que são complementadas, regulamentadas e detalhadas por normativas estaduais.

Neste ponto, parece necessário tentarmos delimitar o campo do chamado direito penitenciário. Ao contrário do que alguns ainda sustentam, este não se confunde com o âmbito de incidência Lei de Execução Penal (LEP.) Tal diploma normativo reúne matérias de direito penal, ao dispor sobre aspectos de cumprimento das sanções como regimes de cumprimento de pena e benefícios, além de tratar de temas afetos ao direito processual, como quando prevê e disciplina o procedimento judicial para a execução da pena. Mas a LEP traz ainda matérias relacionadas à ordem interna e administrativa das unidades penais, quais sejam: a classificação e divisão dos custodiados, categorização e normatização dos órgãos de execução, os estabelecimentos penais e sua administração, bem como o estatuto de deveres e a regulamentação dos direitos e das assistências devidas ao preso. E, em nosso sentir, apenas este espectro administrativo e gerencial é propriamente abarcado pelo que se pode denominar direito penitenciário.

Note-se, neste particular, que o constituinte de 1988, como meio de afirmar uma reclamada autonomia para a matéria em questão, adotou uma nova terminologia, direito penitenciário, substituindo a previsão de a União dispor sobre normas gerais do então chamado regime penitenciário¹⁸, expressão adotada nas Constituições anteriores¹⁹.

Portanto, de acordo com o desenho atual da organização federativa brasileira, a União deve, com exclusividade, editar leis que digam respeito à pena ou ao procedimento de sua execução (direito penal e processual penal), podendo estabelecer regras gerais sobre a administração dos estabelecimentos penais, além de rotinas relativas ao cumprimento das sanções penais que impliquem privação de liberdade. Apesar dessa possibilidade, nenhum diploma legal federal, editado após a Constituição de 1988, se propôs a regulamentar de forma geral e sistemática o campo do direito penitenciário, sendo pacífico o entendimento de que a LEP foi recepcionada pela nova ordem constitucional, suprindo, ainda que parcialmente, essa lacuna. A título de registro, cabe lembrar que houve tentativas de edição de uma lei ampla sobre a matéria, como no projeto de Código Penitenciário da República de 1933, e em projetos que tramitaram no Poder Legislativo Federal²⁰.

¹⁸ O chamado regime penitenciário não se confunde com o regime de cumprimento de pena, característico do sistema progressivo que contempla os regimes aberto, semiaberto e fechado.

¹⁹ A expressão regime penitenciário como objeto de normas gerais a cargo da União consta dos textos constitucionais de 1934, 1946, 1967, e foi reproduzido na Emenda Constitucional nº 01 de 1969.

²⁰ PL nº 2230/2011; 4201/2008, ambos arquivados, entre outros.

Muito embora a LEP nos traga diretrizes relevantes para a organização da administração dos estabelecimentos penais e para o cumprimento das penas privativas de liberdade, nos parece que a União ainda não se desincumbiu de sua tarefa normativa de forma plena.

Isto porque a sucessão de diplomas que trouxeram institutos que impõem condições a serem cumpridas em meio aberto, como as medidas cautelares diversas da prisão, ou que ampliaram o campo de aplicação das penas não privativas de liberdade não se fizeram acompanhar da regulamentação dos respectivos serviços voltados à fiscalização de tais medidas. Deste modo, o campo de incidência da lei de execução penal, sobretudo diante da quase inexistência dos patronatos²¹, limita-se às unidades penais voltadas ao cumprimento de pena em regime de confinamento. Esse vácuo, que tem como consequência a ausência de padronização de serviços, gera impasses e conflitos frequentes²². Em outras palavras, o marco legal federal hoje vigente sobre execução de penas se limita à previsão da dinâmica e fluxos das grades e cadeados²³. Assim, a extensão do que podemos chamar de administração prisional deve incluir as tarefas necessárias à custódia de pessoas privadas de liberdade, mas deveria ter seu escopo ampliado para abranger aquelas decorrentes da necessidade de monitoramento de condições judicialmente impostas para a concessão de liberdade, como a suspensão condicional do processo, prisão domiciliar, monitoração eletrônica, e penas ou medidas alternativas à prisão.

Porém, o que parece ainda mais importante, é que os limites do chamado direito penitenciário não alcançam o campo relativo à governança local da política prisional e de serviços penais²⁴. Ou seja, não pode a União editar lei que estabeleça diretrizes

²¹ O Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, de junho de 2014, registrou a existência de apenas um patronato em funcionamento. De acordo com os artigos 78 e 79 da LEP, os patronatos teriam a função de prestar assistência aos albergados, que cumprem pena em regime aberto, aos egressos, bem como fiscalizar o cumprimento das penas alternativas à prisão, sursis e livramento condicional. A releitura de suas funções, impõe agregar a estas atribuições a fiscalização das medidas despenalizadoras como a transação penal e suspensão condicional do processo, bem como as medidas cautelares diversas da prisão.

²² Basta lembrar a heterogeneidade de estruturação das centrais de alternativas penais financiadas pelo Ministério da Justiça desde o ano de 2002, que ora situavam-se em Vara judicial especializada em penas e medidas alternativas, ora em equipamentos do Poder Executivo, situando-se até no Ministério Público ou Defensoria Pública.

²³ Esta é uma das razões centrais para a defesa do emprego da terminologia serviços penais abarcando o campo da administração penitenciária e demais atividades que se relacionam com o monitoramento das condições impostas em processo judicial que não implicam privação da liberdade.

²⁴ É bem verdade que a própria LEP em alguns momentos parece desafiar esse limite, como quando dispõe sobre a direção e o quadro dos estabelecimentos penais (artigos 75 a 77), mas é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio federativo a imposição de obrigações pela União aos Estados, sem lastro em previsão constitucional expressa, notadamente quanto à estruturação de carreiras e matérias que impliquem despesas.

organizacionais mínimas para a execução dessa política pelos Estados, sobretudo quando isto implicar adequação de estruturas, serviços e carreiras, ou mesmo quando tentar garantir que os serviços sejam prestados de forma adequada ou condizente a um modelo de gestão racional²⁵.

Note-se que, quando dispôs sobre as carreiras incumbidas da polícia judiciária no âmbito estadual, o constituinte parece ter tido essa preocupação ao estabelecer que a União poderá dispor sobre regras gerais para organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis²⁶. E a ausência de previsão análoga para as carreiras e serviços que devem executar a política de serviços penais e penitenciários é uma lacuna que se relaciona com vários dos problemas de governança no âmbito local²⁷.

Pelas normas estaduais a execução da política penitenciária é comumente atribuída às Secretarias de Justiça, o que ocorre em quatorze Estados da Federação. Ainda remanesce o modelo organizacional de vinculação da pauta penitenciária à pasta de Segurança Pública em cinco Estados, tendo sido implementada uma secretaria exclusiva para a administração penitenciária, em apenas cinco deles²⁸. Mas, sem embargo da conveniência de especialização das estruturas, o que realmente deve importar não é o nome da pasta, e sim a sua estruturação. E aqui vale destacar a patente heterogeneidade das estruturas de governança locais, o que se reflete diretamente na qualidade das políticas desenvolvidas.

Convivemos, como em várias outras políticas públicas, com pouquíssimos Estados dotados de estruturas minimamente adequadas do ponto de vista da governança que se contrapõem a cenários de verdadeira terra arrasada, na maioria deles. Como exemplo dessas disfunções bastaria citar a inexistência de serviços correicionais adequados em diversos Estados, a despeito da notória chaga da corrupção no sistema prisional; a ausência de carreiras voltadas às atividades de reintegração social e provisão de assistências, em que pesem os elevados índices de reincidência criminal e a clara insuficiência dos chamados serviços de “ressocialização”; ou a existência meramente formal de estruturas de formação e capacitação

²⁵Problemas que certamente não serão resolvidos a partir da chamada PEC das polícias penais, que passa a considerar as carreiras penitenciárias como forças de segurança pública, como detalhado no artigo de Felipe Freitas “O que é a PEC da polícia penal e porque ela não melhora em nada o sistema prisional”, in <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/09/o-que-e-pec-da-policia-penal-e-porque-ela-nao-melhorara-em-nada-o-sistema-prisional/>, acesso em 16 de agosto de 2017.

²⁶ Artigo 24, inciso XVI da Constituição Federal.

²⁷Problema que não será resolvido com a chamada PEC das polícias penais, que inclui as carreiras penitenciárias no rol de órgãos de segurança pública, reforçando um modelo que não se mostrou exitoso.

²⁸ Além de outras denominações como Secretaria de Defesa Social (MG), Secretaria de Ressocialização e Inclusão Social (AL) e formas organizacionais dotadas de alguma autonomia como Instituto (AC) ou Superintendência de Serviços Penitenciários (PA).

como Escolas Penitenciárias, em contraste com a clara necessidade de aperfeiçoamento profissional das respectivas carreiras e certificação para ocupação de cargos de direção, cujas indicações ainda hoje atendem a interesses políticos.

Vale dizer, nos últimos cem anos, os Estados da Federação não conseguiram ou não se dispuseram, de modo geral, a estabelecer estruturas especializadas e adequadas para fazer frente à complexa pauta prisional. O padrão normativo e organizacional vigente, muito em razão da ligação histórica da pauta carcerária com as polícias e com a prioridade que estas atraem, é equivocada e exclusivamente centrado na segurança e contenção, negligenciando, de modo geral, o leque de ações reclamadas para uma execução adequada das penas. Como exemplos da omissão vale mencionar a necessidade de estruturação de assistência à saúde, social, jurídica, e de arranjos que assegurem o acesso ao trabalho, à educação e cultura para as pessoas privadas de liberdade, a atenção ao egresso eo monitoramento das condições impostas com medidas e penas não privativas de liberdade.

A União, por ausência de prioridade política ou mesmo por limitações estruturais, cujos possíveis caminhos de superação abordaremos nas propostas que formularemos ao final deste artigo, não estabeleceu diretrizes normativas organizacionais para a política penitenciária, falhando por omissão na tarefa de traçar os contornos gerais e diretrizes de governança e gestão em âmbito nacional.

5. Competências materiais

Além de dispor sobre a divisão das competências legislativas, a Constituição de um Estado federativo dispõe sobre a responsabilidade da execução concreta das políticas públicas, chamadas competências materiais. E, neste passo, parece relevante resgatar o processo histórico que alçou os Estados à condição de protagonistas na política penitenciária, bem como as razões pelas quais o modelo de gestão dos presídios federais, apontados comumente como exemplo de prática exitosa, sobretudo em razão da ausência do registro de fugas, não pode ser adotado pelos demais entes federados como um paradigma de gestão.

É fato que os embriões de várias das forças policiais já existiam nas províncias desde a segunda metade do século XIX, mas apenas com a proclamação da República os Estados Federados receberam a atribuição de organizar e manter as suas forças policiais de forma autônoma e independente. Porém, com a tarefa de administrarem seus Batalhões e Brigadas, herdaram os seus anexos: as carceragens. E, com elas, veio a necessidade de gerir as prisões.

Tal tarefa, ressalvado o nefasto uso de instalações militares da União para a custódia de presos políticos em períodos ditatoriais, permaneceu sendo atribuição exclusiva dos Estados até a recente criação do Sistema Penitenciário Federal, em 2006. Embora nenhuma Constituição brasileira tenha dedicado uma única linha para dispor sobre competência material para a administração prisional, esta missão assentou-se dentro da estrutura organizacional estadual, a partir das Secretarias mencionadas no tópico anterior.

Vale enfatizar que, em nosso país, mesmo as pessoas privadas de liberdade que estão sendo processadas ou foram condenadas pela Justiça Federal são, via de regra, custodiadas em estabelecimentos estaduais. Do ponto de vista legal, as hipóteses de transferência de um preso para um presídio federal são bastante estritas, geralmente vinculadas a um perfil que envolva posição de liderança em organizações criminosas, de modo que a competência material da União para a gestão de serviços penitenciários é excepcional²⁹ e temporária. Basta dizer que todas as unidades penais federais abrigam cerca de quinhentos custodiados, menos de 0,1% da população prisional brasileira.

Aliás, vários Estados, sobretudo os de fronteira, reivindicam que a União assuma a custódia de todos os presos condenados ou processados por Varas Federais, ou quando menos, prestem uma compensação financeira pelos custos relativos à custódia de presos da Justiça Federal em estabelecimentos estaduais, o que, em nosso sentir, carece de amparo legal e de previsão expressa, além de ser inadequado diante da necessidade de especialização do modelo de gestão voltado a um perfil específico e inoportuno diante do risco de precarização do sistema federal e desvirtuamento do papel de coordenação da União.

Igualmente frequentes são os conflitos entre os Estados a respeito da obrigação de custodiar pessoas que respondem a processos em diversas unidades da Federação. A ausência de mecanismos de integração e mediação para viabilizar a transferência interestadual de presos, conhecida como recambiamento, causa o retardamento desnecessário e indefinido de processos, e sua solução sequer chegou a ser desenhada de forma exequível.

Note-se que mesmo a incipiente implementação de um colegiado que reúne os dirigentes estaduais incumbidos da pauta penitenciária (Conselho de Secretários de Estado de Justiça, Administração Penitenciária e Segurança Pública - CONSEJ) que pode ser um valioso instrumento de integração federativa, ainda não obteve consenso para produzir sequer

²⁹ Ao contrário do que ocorre em outros países em que presos por crimes de competência da Justiça federal são custodiados por unidades penais federais, aqui o presos federais estão em estabelecimentos estaduais, salvo se detenham perfil específico, traçado na Lei 11.671/2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.877/2009. Após, essa avaliação ser efetuada por um juiz estadual e por um juiz federal, ele é encaminhado temporariamente para custódia em um dos quatros presídios federais que observam regime de segurança máxima especial.

protocolos gerais de transferência ou recambiamento interestadual de presos, procedimento que somente ocorre quando viabilizados acordos bilaterais, episódicos e pontuais.

Aliás, conflitos relativos ao dever de custódia de determinadas lideranças de facções criminosas e os distúrbios causados por esses impasses federativos, foram motivos práticos determinantes para que a União concebesse o Sistema Penitenciário Federal, em 2003, tomando para si parte do problema.

Mas a recente experiência da União na administração direta das unidades penais federais não deve constituir um paradigma de gestão a ser observado pelos Estados, por diversas razões. Os presídios federais destinam-se estritamente a um público específico que reclama a adoção de um modelo de gestão de segurança máxima, o que se reflete nas características arquitetônicas das unidades, em seus regulamentos, na quantificação de seu efetivo e nos procedimentos operacionais adotados. E este modelo deve ser aplicado de forma excepcional somente a uma diminuta parcela da população prisional brasileira. Neste particular, ao invés de constituir paradigma virtuoso tende a distorcer e homogeneizar os modelos de gestão que devem ser adotados nos Estados, criando-se um “fetiche” pela segurança máxima que tende à sua banalização e à restrição de atividades de reintegração, a despeito da inegável constatação de que parâmetros de segurança ordinária ou média seriam suficientes e adequados para a esmagadora massa de pessoas privadas de liberdade. Se não bastasse, a execução do regime de segurança aplicado nos Presídios Federais implica mobilização de um efetivo inatingível para as unidades comuns, demandando quase dois agentes de custódia por preso, ao passo que a média nacional do efetivo disponível é de 7,6 presos por cada agente de custódia. Por fim, em termos de economicidade, considerado o custo de cada preso no Sistema Penitenciário Federal, a aplicação do modelo seria absolutamente inviável e proibitivo se aplicado em escala para todos os presos brasileiros³⁰.

Ainda no campo das estruturas de governança federais, a LEP projetou um arranjo que não se afigura adequado à complexidade da pauta. Atribui ao Departamento Penitenciário Nacional a tarefa de articulação e fomento das políticas no âmbito estadual e, ao mesmo tempo, impõe a ele a inspeção e fiscalização dos estabelecimentos penais. Deste modo, o marco normativo federal atribui ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) o desempenho de tarefa que demanda o estabelecimento de laços de parceria com os Estados e

³⁰ Levantamento realizado pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça em 2015 relacionou as despesas do Sistema Penitenciário Federal com o número de pessoas nele custodiadas, concluindo que a despesa mensal variava entre cerca de sete a oito mil reais por mês, sem computar-se a folha de pagamento das carreiras penitenciárias federais. Se incluídas, por certo o custo passaria de quinze mil reais mensais.

Distrito Federal e, ao mesmo tempo impõe a ele um papel de “corregedor nacional” da política, desenho que contribui para que uma das funções, ou ambas, sejam prejudicadas. Igualmente, o sistema de sanções e recompensas falha ao legitimar quase uma dezena de entes para a verificação das condições de aprisionamento, sem atribuir nenhum caráter coercitivo para as tantas recomendações tiradas destas inspeções. Na prática, as únicas consequências efetivas se dão no plano judicial, de forma atomizada e concentrada no processo individual de execução das penas, ou no âmbito judicial e/ou administrativo, com efeitos limitados a uma determinada unidade penal, como ocorre no caso das interdições. Neste ponto, cabe registrar que seria desejável a integração das informações coletadas por todos os órgãos fiscalizadores em uma instância nacional integrada por representações do Poder Executivo nos três níveis da Federação, além de Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselhos Penitenciários Estaduais e sociedade civil, atribuindo-se a tal instância meios e instrumentos premiais e sancionatórios hábeis a fazer cessar violações ou estimular práticas exitosas em cada estabelecimento penal.

É possível afirmar, em suma, que competência material para execução das atividades relacionadas à administração penitenciária foi naturalmente absorvida pelos Estados como sucedâneo natural do fortalecimento das forças de segurança pública locais. No entanto, em momento algum ela foi pensada de forma sistêmica enquanto política pública, inclusive pela União, acomodando-se à lógica do possível em estruturas improvisadas a partir das carceragens herdadas como “puxadinhos” dos Batalhões de polícia.

6. Competências dos municípios na questão penal e penitenciária

A constituinte de 1988, impulsionada pelo vigor e influência política dos municipalistas, introduziu no sistema federativo brasileiro mais um ente, ao dispor que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A afirmação da autonomia política dos entes municipais é um elemento novo na organização do Estado brasileiro, mas adquiriu centralidade na execução de políticas públicas relevantíssimas como a de saúde, educação e assistência social.

Deste modo, são os municípios os entes responsáveis pela implementação de serviços de grande relevância no âmbito local na condição de executores das políticas estaduais, que, por sua vez, devem estar alinhadas às políticas nacionais. Exemplos dessa incidência em âmbito local seriam as instituições de ensino infantil e fundamental, as unidades básicas de

saúde (UBS) e unidades de primeiro atendimento (UPA), os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados (CREAS).

Mas no campo da segurança pública e do sistema penitenciário, do mesmo modo que a União historicamente deixou de assumir uma posição de coordenação, os municípios ainda sequer se enxergam verdadeiramente como atores de tais políticas. É bem verdade que o próprio Capítulo que trata da Segurança Pública é insuficiente neste sentido, pois limita-se a apresentar o rol das forças policiais, referindo-se aos Municípios apenas como eventuais mantenedores de guardas civis voltadas à salvaguarda de seus bens e serviços.

Mais uma vez, parece-nos que o desenho de competências materiais constitucionais é lacunoso, sendo imperativo o pleno envolvimento dos municípios ao menos em atividades de prevenção à violência e de integração social de presos e egressos³¹.

Vale registrar que recente alteração da lei complementar que instituiu o Fundo Penitenciário Nacional acena nesse sentido³², determinando expressamente a destinação de 10% (dez por cento) de seus repasses fundo a fundo para os Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais³³, o que reforça a competência municipal nesta seara. A inspiração para essa inovação reside justamente nos modelos de repasse fundo a fundo da saúde, educação e assistência social e, apesar da insuficiência da sua disciplina, aponta pela definitiva inclusão dos Municípios nas políticas de segurança pública e penitenciária.

Recente publicação do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) trouxe destaque para o tema tratado neste tópico, apontando 15 propostas de atuação dos municípios na Justiça Criminal, dentre as quais destacaríamos a garantia de que todos os serviços municipais universais se façam presentes nos estabelecimentos prisionais, e a disponibilização nos órgãos municipais de vagas em programas de trabalho para a contratação de pessoas presas e para prestadores de serviços à comunidade³⁴.

Deixando de lado o amplo espectro e a complexidade das ações municipais voltadas à prevenção à violência e à criminalidade, e trazendo o foco para a pessoa privada de liberdade, seus familiares, e o egresso do sistema prisional, arriscamos apresentar duas constatações.

A primeira reside na necessidade de superação do signo de instituições autossuficientes que marca o sistema penitenciário e as unidades penais, a partir da impossível

³¹ Como, aliás, já pode sugerir o artigo 23, inciso X, da Constituição Federal.

³² Lei 13.500 de 26 de outubro de 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13500.htm.

³³ Artigo 3-A, § 7º, inciso II da Lei Complementar nº 79/1994, na nova redação conferida pela Lei 13.500/2017.

³⁴ ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - 15 propostas de atuação dos municípios na Justiça Criminal, [in http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2017/06/18MAI_15propostas.pdf](http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2017/06/18MAI_15propostas.pdf) acesso em 08 de agosto de 2017.

tentativa de neles reunir expertise e autonomia para atender as tantas demandas existentes, como a assistência à saúde, educacional, laborativa, jurídica, social e cultural. Nenhum gestor público, como nenhum arranjo sustentável de governança poderiam prover, de forma autocentrada e independente, todos esses serviços necessários à reintegração social do preso, sem dispor dos arranjos já estruturados para a execução de tais políticas públicas. Sobretudo as políticas de caráter universal devem ser disponibilizadas e adaptadas para o atendimento dos internos que mantêm intactos seus direitos sociais e não têm condições de se deslocar para buscar atendimento na rede de serviços públicos.

A segunda constatação aponta pela necessidade de redesenho dessas políticas para abarcar todas as demandas necessárias ao monitoramento das condições judicialmente impostas para a liberação de presos, bem como a atenção aos familiares de presos e egressos do sistema penitenciário. Neste particular, e à vista do inequívoco perfil de vulnerabilidade de presos e familiares, parece claro que a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda sequer tangenciou um dos desafios mais agudos para o desenvolvimento social do país que reside em lançar olhar sobre o preso, o egresso e seus familiares.³⁵

7. Financiamento do sistema penitenciário

A última característica marcante dos sistemas federativos que nos propomos a abordar é o financiamento da política penitenciária e de serviços penais.

Neste particular, não nos esquivamos de responder a um questionamento recorrente: o preso deve arcar com as despesas realizadas pelo Estado para custodiá-lo ou para mantê-lo sob monitoração eletrônica? Não podemos deixar de registrar que a própria Lei de Execução Penal já prevê que o produto da remuneração do trabalho do preso deve atender ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado³⁶.

A despeito da possibilidade legal já existente, e ainda que deixemos de lado toda a discussão possível sobre a constitucionalidade ou adequação dessa medida do ponto de vista humanístico, a proposta guarda contornos meramente simbólicos, sendo inviável como fonte

³⁵ Nos parece urgente a releitura dos institutos do Patronato, que previstos pela LEP como órgãos voltados à assistência aos albergados e egressos e à fiscalização das penas restritivas de direitos, para o fim de abarcar o monitoramento das medidas cautelares diversas da prisão, e das condições eventualmente impostas com a transação penal e suspensão condicional do processo. Parece fundamental, igualmente, buscar estratégias de se envolver a rede de serviços públicos municipais nessa tarefa.

³⁶ Conforme artigo 29, § 1º, alínea d, da Lei 7.210/84, e em proporção a ser fixada pelo juízo, que deve ser compatibilizada com a previsão legal de destinação de parcela dos recursos para a indenização dos danos causados pelos crimes, assistência à família e pequenas despesas pessoais do preso.

de custeio por diversas razões. À incapacidade econômica da esmagadora maioria das pessoas privadas de liberdade, 75% das quais não dispõem de ensino fundamental³⁷, some-se o fato de que apenas 20% dos presos exercem qualquer espécie de atividade laborativa, o que já reduz significativamente o potencial dessa fonte e anula a sustentabilidade da solução, sem se falar na altíssima inadimplência de multas penais que reforçam a hipótese de incapacidade econômica do condenado.

Se não bastasse, o próprio Estado não cumpre o comando de remunerar o trabalho do preso em valor equivalente a três quartos do salário mínimo, piso previsto na Lei de Execução Penal. Dos poucos presos que trabalham, 38% não recebem nenhuma remuneração, e 37% recebem valores inferiores ao mínimo legal³⁸. Por todas essas razões, e considerando que a proibição constitucional da imposição de pena de serviços forçados³⁹ é cláusula pétrea, imutável, apostar no financiamento da política penitenciária a partir de recursos dos próprios presos não se afigura uma solução consistente, salvo para a formatação de discursos populistas.

Posta a insuficiência e inviabilidade gerencial dessa hipótese, foquemos no financiamento das despesas penitenciárias a partir de recursos públicos, bem como na repartição de receitas para a execução dessa política.

8. Participação da União no financiamento da política penitenciária e de serviços penais

Pontue-se que o processo de pactuação ou definição das competências materiais de cada ente federativo é indissociável da discussão sobre o financiamento da execução de tais ações ou políticas públicas, sendo razoável supor que a destinação de receitas deve se dar em razão diretamente proporcional à amplitude das responsabilidades assumidas. E, no processo de evolução ou transformação do sistema federativo brasileiro há uma gradativa descentralização de receitas, a partir da delegação constitucional de competências tributárias aos Estados e Municípios. Deve-se lembrar, ademais, que os fundos de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), asseguram a estes uma participação adicional nas receitas arrecadadas pela União.

³⁷ Infopen, dezembro de 2014, in http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf p. 46.

³⁸ Infopen, dezembro de 2014, p. 66.

³⁹ Artigo 5º, inciso XLVII, alínea d.

Adequado ou não, o regime atual de financiamento das políticas, e os ônus que daí decorrem para os três níveis da federação, retrata a dinâmica das forças políticas de cada ente no momento da distribuição das competências constitucionais e receitas, mas também o grau de relevância e prioridade que cada política pública desperta.

Desse modo, destacada a permanente tensão que a repartição de recursos públicos enseja, e entendido esse aspecto como natural e, no mais das vezes, salutar ao sistema federativo, mais uma vez fica evidenciado que as políticas de segurança pública, penal e penitenciária são pouco priorizadas em relação aos demais campos de atuação do Estado.

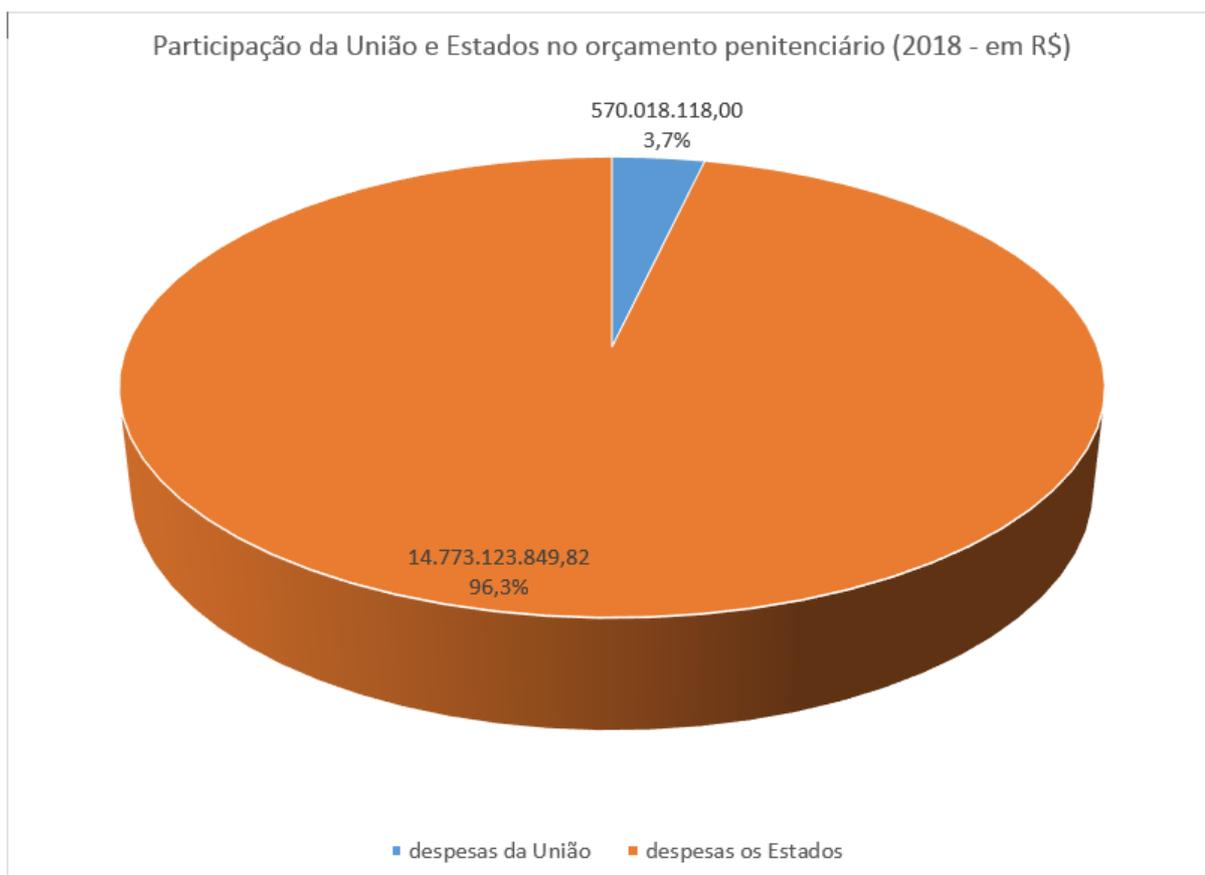
Basta dizer que no campo da saúde pública, a União, em 2013, arcou com 42,93% das despesas, enquanto os Estados financiam 26,88% das políticas, e os Municípios 30,18%⁴⁰. Note-se que, no caso da saúde, há ainda a instituição de piso constitucional de aplicação de recursos pelos entes federativos, como despesas obrigatórias e vinculadas, cuja inobservância pode caracterizar improbidade administrativa e ensejar a inelegibilidade dos gestores ou até mesmo a intervenção no ente federativo descumpridor, o que garante que a referida política seja irrigada com um montante mínimo de recursos.

Já no campo da segurança pública, em 2015, a União, Estados e Municípios despenderam diretamente cerca de 81 bilhões de reais para as funções respectivas. Desse montante, o governo Federal participou com cerca de 9 bilhões de reais, cerca de 11% do total de despesas; os governos estaduais com quase 68 bilhões reais, equivalentes a 83%; e os municípios com cerca 4,5 bilhões de reais, pouco menos de 6%⁴¹. Note-se, neste ponto, que não são raras as críticas que apontam a subparticipação da União no campo da segurança pública como um aspecto determinante para os resultados pouco animadores das políticas de combate, prevenção e repressão do crime e da violência.

Já no campo penitenciário, o quadro é mais agudo: considerando-se que a dotação orçamentária da União para a política foi estabelecida, para o exercício de 2018, em 570 milhões, e que os Estados destinaram em suas leis orçamentárias anuais o montante de cerca de 15 bilhões, a participação do Governo Federal para a política penitenciária constitui cerca de 3,7% do total. Essa diminuta participação parece conferir fundamento ao reclamo dos Governadores por mais recursos da União para a política penitenciária.

⁴⁰ Fonte: Federal - Relatório da Cofin; estados e municípios - SIOPS: *in* http://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/atualizacao-2015/L02_O-Financiamento-da-Saude_jun2015.pdf.

⁴¹ 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2016, p 68, *in* http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf acesso em 08/08 /2017.

Gráfico 1 – participação da União e Estados no orçamento penitenciário (2018)

Fonte: elaboração própria com base nos dados orçamentários relativos ao exercício de 2018.

Note-se que a análise acima considera a despesa projetada pela lei orçamentária, que é, via de regra, em muito superior à execução financeira. Em outras palavras, para se aferir a real participação da União nas despesas em questão, há de se descontar os valores não computados na dotação inicial autorizada pela lei orçamentária, os contingenciamentos realizados, além da capacidade da União empenhar e efetivamente repassar os recursos aos Estados.

Registre-se que, por voltar-se em grande parte ao financiamento de obras cuja execução é complexa e vagarosa, nota-se com frequência uma baixa execução financeira dos recursos destinados à política⁴². Mas o que importa para o escopo do presente artigo é ressaltar que, mesmo que toda a dotação orçamentária federal se transformasse em despesa, ainda assim, a cada dez reais aplicados na gestão carcerária no país, trinta e oito centavos viriam dos cofres da União. E mais, se computarmos as práticas recorrentes de não utilização

⁴² Algumas estratégias podem ser implementadas para contornar esse histórico de baixa execução financeira dos valores destinados à política penitenciária, como as aquisições diretas pelo Governo Federal e o aprimoramento da assistência técnica aos Estados

ou contingenciamento do fundo penitenciário para consecução de objetivos macroeconômicos, este valor se resumiria a alguns poucos centavos.

Foi, aliás, esta consideração que motivou o Plenário do Supremo Tribunal Federal a determinar a imediata liberação do saldo do Fundo Penitenciário Nacional, vedando o seu contingenciamento futuro, em decisão cautelar proferida nos autos da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347/2015. Para melhor compreender referida decisão, bem como o conteúdo da Lei nº 13.500, que recentemente alterou o modelo de financiamento federal da política, faz-se necessário tecer algumas considerações mais detidas sobre o Fundo Penitenciário Nacional.

9. Os Fundos Penitenciários e a Lei 13.500/2017

A destinação orçamentária da União para a política penitenciária restringe-se aos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, instituído pela Lei Complementar nº 79 de 1994⁴³, e é composta, basicamente, por receitas de caráter judicial (fianças quebradas ou perdas, multas penais e receitas decorrentes do perdimento de bens, salvo nos casos de tráfico de drogas, em que são destinados ao FUNAD - Fundo Nacional Antidrogas), por um percentual do montante arrecadado com os concursos de prognósticos (3%), além dos rendimentos decorrentes de aplicação do patrimônio do próprio fundo⁴⁴.

Ressalte-se que, a partir da Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário (EC nº 45/2004), foi vedada a destinação de recursos relativos às custas judiciais, até então a mais importante fonte de recursos do FUNPEN. A partir dessa modificação, a destinação de percentual da arrecadação das loterias firmou-se como principal fonte de financiamento federal da política penitenciária, correspondendo a 63,8% no ano de 2005, 56% no ano de 2011 e 53% no ano de 2015. A outra receita significativa deriva dos rendimentos do saldo não utilizado do próprio fundo, que representaram, naqueles mesmos anos, 28,4%, 26,2% e 42,8% da arrecadação. Merece atenção a diminuta participação das receitas de caráter judicial⁴⁵ que correspondeu em 2016 a apenas R\$ 9,3 milhões, equivalente a 1,5% da arrecadação do

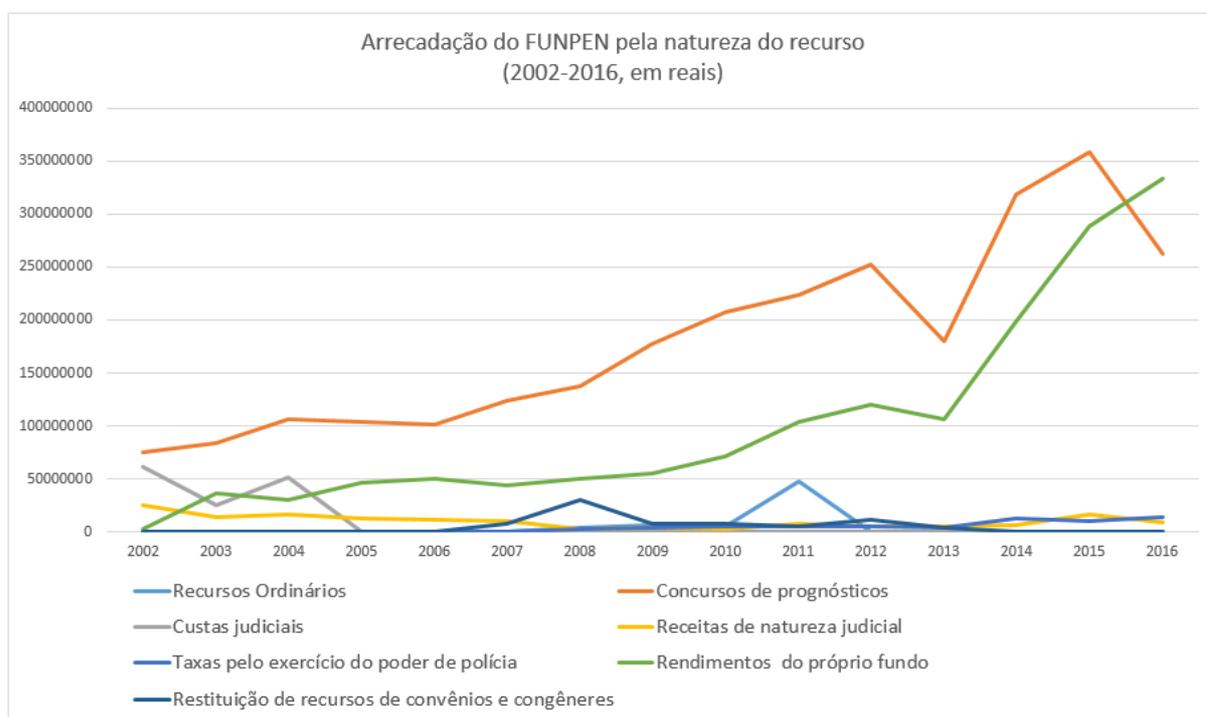
⁴³Vale dizer, não há aportes adicionais do orçamento geral da união, senão das receitas afetadas ao fundo.

⁴⁴ Conforme artigo 2º da LC 79/94, que também prevê como receitas as dotações orçamentárias da União, doações e recursos provenientes de ajustes firmados pela União com outras entidades. Na prática não há destinação de recursos para o Fundo a partir destas receitas.

⁴⁵ Denominadas recursos não financeiros diretamente arrecadados.

Fundo⁴⁶. Considerando-se que tais receitas deveriam corresponder à totalidade das multas penais, fianças perdidas e quebradas, e do perdimento de bens relacionados a todos os crimes à exceção do tráfico e condutas assemelhadas, o baixíssimo valor arrecadado causa espécie, sugerindo a necessidade de realização de uma análise acurada para verificação o efetivo volume e destinação de tais verbas.

Gráfico 2 –Arrecadação do FUNPEN pela natureza do recurso



Fonte: COFIN/DEPEN, 2018.

Destaque-se que a partir da estruturação do Fundo Penitenciário Nacional, todos os Estados passaram a instituir fundos próprios, afetando a estes, em geral, as verbas judiciais já referidas, arrecadadas no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal. Este movimento, que colide com a previsão genérica da lei complementar federal que destina a um fundo nacional as verbas judiciais, independentemente do ramo do Poder Judiciário que as arrecada, pode vir a ser uma das hipóteses que determinam o baixo volume de recursos dessa natureza que aportam no fundo penitenciário nacional. Em que pese esta sobreposição de normas não ter sido judicialmente resolvida quanto ao prisma legal ou constitucional,

⁴⁶ FUNPEN em números, 6ª edição, Ministério da Justiça, 2012, p. 13.

evidencia, mais uma vez, o tensionamento das relações federativas na repartição das receitas destinadas ao financiamento da política pública em questão.

Sem prejuízo, a recente edição da Lei 13.500 de 26 de outubro de 2017 introduziu significativas mudanças no regime jurídico do Fundo Penitenciário Nacional, precarizando, ainda mais, o financiamento da política.

A um só tempo, a norma editada desfigura o FUNPEN ao permitir interpretação de que seus recursos podem ser destinados para a segurança pública, que já dispõe de fundo próprio, e institui um modelo inédito de fundo a fundo em que o provedor dos recursos perde a já baixa capacidade de indução e coordenação da política. Ofende potencialmente, ainda, a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nos autos da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF nº 347, que declarou o sistema penitenciário brasileiro em “estado de coisas inconstitucional”.

A norma em questão passou a permitir, sem critérios claros, que os recursos do FUNPEN possam ser destinados às “políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária”⁴⁷. Para além da já demonstrada insuficiência de recursos federais para a política penitenciária, temos que o financiamento das políticas federais de segurança pública, desde o ano de 2001 tem lastro financeiro em fundo próprio, cuja arrecadação estimada para o ano de 2017 é de mais de um bilhão de reais, quase duas vezes superior à arrecadação estimada do FUNPEN⁴⁸. Por isso, e considerada a própria natureza do FUNPEN, a leitura do referido dispositivo deve conduzir à conclusão de que a vinculação de suas receitas no campo da prevenção à criminalidade deve se ater exclusivamente às políticas de prevenção terciária⁴⁹, ou seja, políticas de reintegração social que incidam sobre as pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional. Em verdade, é o que determinou o Plenário do STF na já mencionada ADPF 347, ao deferir medida cautelar “para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”⁵⁰. Note-se que a própria decisão foi prudente, ou premonitória, a ponto de determinar que a liberação dos saldos contingenciados

⁴⁷ Art. 3º, inciso XVIII do artigo 3º da LC 79/94, com a redação que lhe conferiu a MP 781/2017.

⁴⁸ LOA 2017, anexo I, inciso V, p. 207, in <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LOA2017> acesso em 16/08/2017.

⁴⁹ Tradicionalmente inclui-se na prevenção primária as políticas amplas e gerais, como as políticas sociais, na prevenção secundária as políticas focadas em determinado grupo ou território, como as UPP's do Rio de Janeiro, e na prevenção terciária as políticas focadas nos condenados criminalmente e egressos.

⁵⁰ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> – inteiro teor do acórdão, certidão de julgamento, p. 210 (grifo nosso).

ou não utilizados do Fundo seja vinculada a sua destinação original, o que não impediu, no entanto, que a lei que alterou o regime jurídico do FUNPEN viesse a desafiar o conteúdo daquela decisão, optando por ampliar a potencial destinação das receitas, o que igualmente pende de análise pelo STF⁵¹. Em suma, temos que a única interpretação possível para a nova previsão legal que autoriza a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para atividades preventivas e de inteligência policial vai no sentido de que estes recursos somente podem ser canalizados para ações que envolvam cumpridores de alternativas penais, custodiados e egressos do sistema penitenciário. Outra leitura, em nosso sentir, esbarrará na autoridade da decisão do STF.

Merece destaque, por fim, o fato da Lei 13.500/2017 ter instituído sistema de repasse de recursos fundo a fundo, como método para transferência de recursos da União para os Estados (e municípios como lembrado no tópico anterior). A adoção deste modelo atende a um reclamo antigo dos Secretários Estaduais da pauta e inspira-se, por certo, em paradigmas de políticas públicas como a saúde, educação e assistência social, buscando conferir maior simplicidade e desburocratização ao processo de desembolso dos recursos. No entanto, o modelo adotado nestas políticas observa um sofisticado processo de análise técnica e de pactuação da destinação dos recursos, assegurada, inclusive, a participação social. Já a lei que alterou o regime do FUNPEN, além de prever contraditoriamente uma diminuição dos recursos a serem repassados ao mecanismo de fundo a fundo ao longo do tempo, não trouxe elementos mínimos que garantam uma estrutura adequada de governança para a definição da destinação dos recursos e fiscalização de sua aplicação, ou mesmo um procedimento técnico mínimo para a aprovação das despesas, comprometendo seriamente a já limitada capacidade de coordenação e indução da União.

Assim, os méritos potenciais do propósito de desburocratização do fluxo de recursos, parecem minimizados ou até anulados pela ausência mecanismos que garantam a adequada destinação dos recursos, o que nos permite batizar essa nova categoria de transferência obrigatória de recursos federais de “fundo a fundo perdido”.

10. Participação dos Estados no financiamento da política penitenciária e de serviços penais e o custo do preso

⁵¹ Conforme aditamento à inicial da ADPF 347.

Por fim, considerando-se o incipiente engajamento dos municípios na política penitenciária, nos resta analisar a participação dos entes que, de fato, suportam o custo do encarceramento: os Estados e Distrito Federal.

Neste particular, e ressalvada a possível inexecução financeira das dotações previstas, o orçamento dos Estados Federados prevê a seguinte destinação de recursos para a política penitenciária no ano de 2018:

Tabela 1. Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federados

UF	Valor total do orçamento (em R\$)	Dotação orçamentária para a política penitenciária (em R\$)*	Percentual de participação do sistema penitenciário no orçamento
Acre	6.643.241.669,65	133.274.999,82	2,01%
Alagoas	10.214.925.295,00	141.858.085,00	1,39%
Amapá	5.847.622.514,00	14.852.678,00	0,25%
Amazonas	15.324.184.000,00	193.430.000,00	1,26%
Bahia	45.254.018.341,00	412.550.000,00	0,91%
Ceará	26.252.843.480,00	449.629.573,00	1,71%
Distrito Federal	28.788.857.727,00	214.928.018,00	0,75%
Espirito Santo	17.453.020.939,00	368.188.977,00	2,11%
Goiás	24.965.327.000,00	270.934.000,00	1,09%
Maranhão	19.987.796.000,00	336.242.000,00	1,68%
Mato Grosso	20.334.403.071,00	548.528.900,00	2,70%
Mato Grosso do Sul	14.497.314.000,00	351.574.200,00	2,43%
Minas Gerais	92.972.534.034,00	1.793.929.501,00	1,93%
Pará	24.330.333.591,00	314.633.081,00	1,29%
Paraíba	11.050.843.695,00	156.193.941,00	1,41%
Paraná	59.753.281.572,00	650.134.571,00	1,09%
Pernambuco	33.962.046.800,00	407.439.700,00	1,20%
Piauí	12.956.787.305,00	139.543.932,00	1,08%

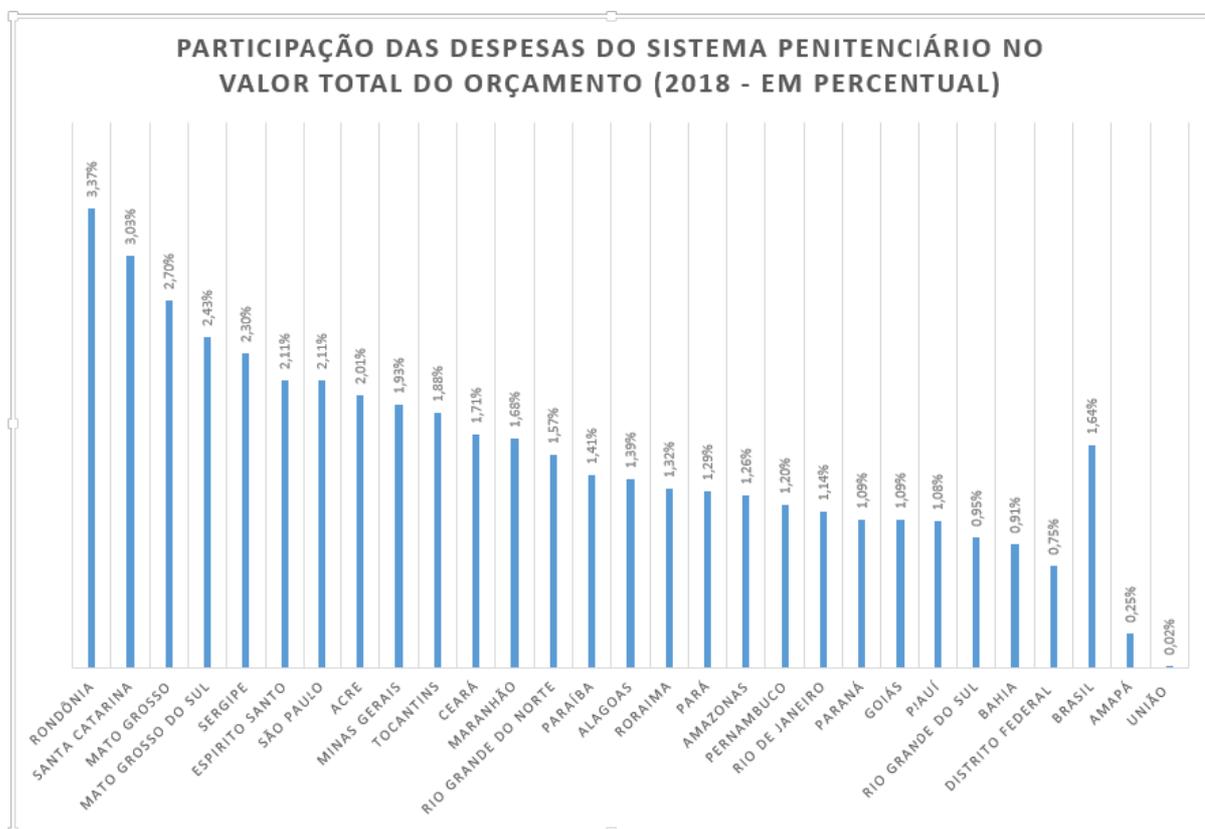
Rio de Janeiro	80.218.125.569,00	917.233.618,00	1,14%
Rio Grande do Norte	11.951.189.000,00	187.244.000,00	1,57%
Rio Grande do Sul	70.069.030.650,00	667.595.909,00	0,95%
Rondônia	7.852.271.289,00	264.844.376,00	3,37%
Roraima	3.629.636.294,00	47.789.143,00	1,32%
Santa Catarina	26.429.412.131,00	799.618.146,00	3,03%
São Paulo	216.911.387.415,00	4.572.711.906,00	2,11%
Sergipe	9.412.320.000,00	216.862.000,00	2,30%
Tocantins	10.731.209.000,00	201.358.595,00	1,88%
União	3.506.421.082.632,00	570.018.118,00	0,02%
Brasil – total	4.414.215.045.013,65	15.343.141.967,82	0,35%

Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais relativas ao exercício de 2018.

* não inclui receitas decorrentes de repasses do Fundo Penitenciário Nacional, quando assim foram identificadas na peça orçamentária.

Note-se que na programação orçamentária da União destinou-se apenas 0,02% das receitas para a política penitenciária. Entre os Estados e Distrito Federal, destaque-se que os Estados de Santa Catarina e Rondônia destinaram mais de 3% do total geral do orçamento de 2018 para a política, enquanto Amapá, Bahia, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, não destinaram sequer 1% das receitas para essa pauta.

Gráfico 3. Participação das despesas do sistema penitenciário no valor total do orçamento (2018 - em percentual)



Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais relativas ao exercício de 2018.

Acrescente-se que, do valor total destinado pelos entes federativos à política prisional, boa parte das despesas é consumida por despesas de folha de pagamento de pessoal, como se extrai da tabela abaixo.

Tabela 2. Participação das despesas de pessoal e encargos na dotação orçamentária para a política penitenciária (2018)

UF	Dotação orçamentária 2018 (em R\$)	Despesas com pessoal e encargos (em R\$)	Percentual de despesas de pessoal no total da dotação
Acre	133.274.999,82	94.564.581,00	70,98%
Alagoas	141.858.085,00	47.771.096,00	33,68%

Amapá	14.852.678,00	10.870.418,00	73,19%
Amazonas	193.430.000,00	22.900.000,00	11,84%
Bahia	412.550.000,00	167.752.000,00	40,66%
Ceará	449.629.573,00	177.508.962,00	39,48%
Espirito Santo	368.188.977,00	167.639.000,00	45,53%
Goiás	270.934.000	170.000.000,00	62,75%
Maranhão	336.242.000	198.476.000,00	59,03%
Mato Grosso	548.528.900	434.166.018,70	79,15%
Mato Grosso do Sul	351.574.200	217.980.700,00	62,00%
Minas Gerais	1.793.929.501	160.516.336	8,95%
Pará	314.633.081	128.533.132	40,85%
Paraíba	156.193.941,00	109.827.675,00	70,31%
Paraná	650.134.571	415.994.096	63,99%
Pernambuco	407.439.700	148.747.000	36,51%
Piauí	139.543.932	93.376.144	66,92%
Rio de Janeiro	917.233.618	618.735.234	67,46%
Rio Grande do Norte	187.244.000	52.428.000	28,00%
Rio Grande do Sul	667.595.909	438.682.476	65,71%
Rondônia	264.844.376,00	164.320.016,00	62,04%
Santa Catarina	799.618.146	372.500.000	46,58%
São Paulo	4.572.711.906	2.790.513.761	61,03%
Sergipe	216.862.000	84.000.000	38,73%
Tocantins	201.358.595,00	89.728.143	44,56%
Total	14.510.406.688,82	7.377.530.788,70	50,84%

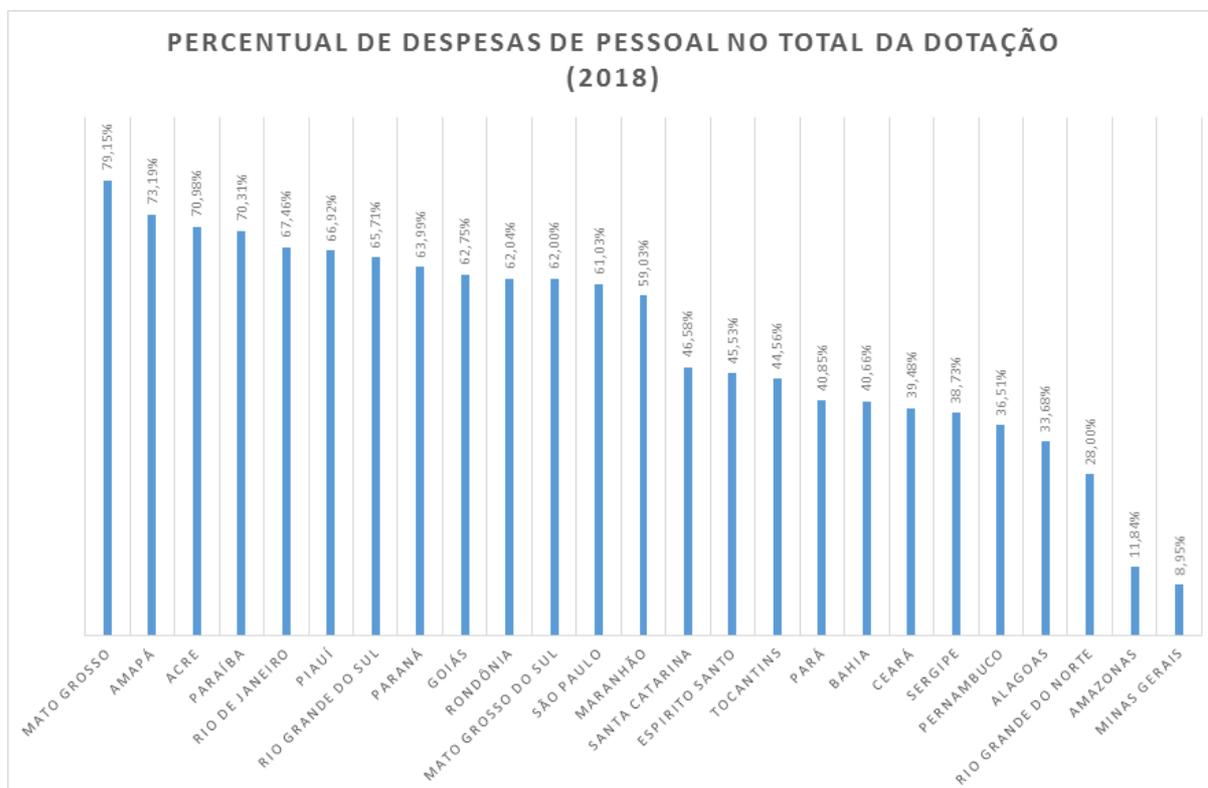
Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais e quadros de demonstrativos de despesas – QDDs relativos ao exercício de 2018.

Obs.: Não foram identificados os valores relativos às despesas de pessoal e encargos no Distrito Federal e em Roraima, de modo que não foram incluídas nessa tabela e respectiva análise.

Desconsiderados o Distrito Federal e o Estado de Roraima, cujos dados relativos a despesas com pessoal não logramos obter, a despesa de folha de pagamento do pessoal penitenciário superará a casa dos 7 bilhões no ano de 2018, constituindo mais da metade da dotação orçamentária prevista para o exercício. Os Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso e Paraíba têm mais de 70% de suas dotações comprometidas com o pagamento da folha de pessoal, enquanto Amazonas⁵² e Minas Gerais destacam-se pela baixa destinação de recursos para o pagamento do efetivo penitenciário.

Se agregarmos a esse comprometimento o ônus financeiro dos contratos de trato sucessivo que necessariamente são firmados para a manutenção dos custodiados, sobretudo aqueles voltados à alimentação, a capacidade de investimento dos Estados se mostra extremamente limitada, os que os faz em larga medida dependentes de recursos federais para investimento. E, por certo, esse é mais um dos fatores que podem explicar a atual degradação das condições de aprisionamento.

Gráfico 4. Participação das despesas de pessoal e encargos na dotação orçamentária para a política penitenciária (2018)



Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais e quadros de demonstrativos de despesas – QDDs relativas ao exercício de 2018.

⁵²O Estado do Amazonas notabilizou-se nas mortes ocorridas no sistema prisional em 2017 pelos custosos contratos de “gestão prisional”, pelos quais praticamente toda a força de trabalho prisional é terceirizada.

Por fim, cabe abordarmos a questão comumente suscitada sobre o custo do preso no Brasil, em cada uma das unidades federativas. Note-se que ao tratarmos do custo do encarceramento, deveríamos considerar não só os valores destinados ao investimento na construção de novas vagas, aparelhamento, estruturação de serviços, o custeio desses equipamentos (como folha de pagamento e contraprestação por serviços como a alimentação) e dos serviços de reintegração social, mas também o custo do próprio aparato das forças de segurança pública, do sistema de justiça, além do impacto decorrente da renda não gerada pelos indivíduos economicamente ativos privados de liberdade e alijados de possibilidade de exercerem atividade produtiva⁵³.

Não caberia no foco desta análise uma avaliação detalhada destes itens, razão pela qual não propomos uma análise de caráter técnico-econômico, limitando-nos a estabelecer uma relação entre os valores destinados à política penitenciária e o número de pessoas privadas de liberdade por cada unidade da federação. Note-se que sequer estamos tratando de recursos orçamentários por preso, vez que a dinâmica do encarceramento implica um fluxo de entradas e saídas sazonal e variável que não é retratado no número absoluto de presos registrados nos censos, que referem-se a uma data específica e não a um período. Mas em que pese não possamos atribuir à relação estabelecida o conceito de custo sob o prisma econômico, a relação a seguir exposta representa um indicador relevante para se aferir o peso e prioridade política que a função penitenciária assume na destinação dos recursos dos Estados.

A par dessas considerações⁵⁴, considerado o exercício de 2018, destacamos os achados reproduzidos na tabela abaixo.

Tabela 3 – dotação orçamentária para a política penitenciária e relação entre a dotação orçamentária e o número de pessoa privada de liberdade por Unidade da Federação (2017)

UF	Dotação orçamentária 2018 (em R\$)	Número pessoas privadas de liberdade	Relação dotação orçamentária/ ppl	Relação dotação orçamentária mensal/ ppl
Acre	133.224.999,82	5.857	R\$ 22.746,29	R\$ 1.895,52

⁵³ O custo de vitimização, decorrente das rendas não geradas pelas pessoas vítimas de violência, não integrariam propriamente o custo do encarceramento mas o custo social do crime.

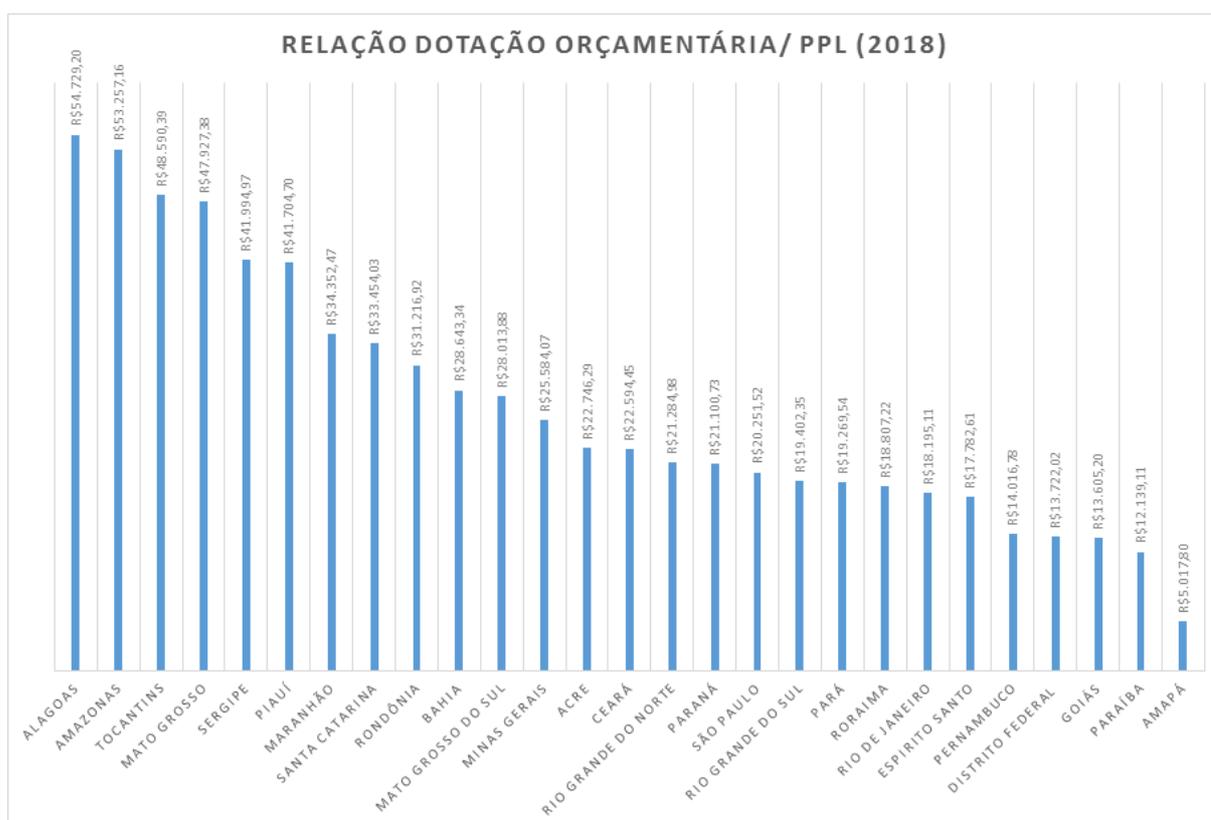
⁵⁴ A propósito, confira-se o relatório “Os custos do crime e da violência – novas evidências e constatações na América Latina e Caribe” – BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016 – Ed. Laura Jaitman.

Alagoas	141.858.085,00	2.592	R\$ 54.729,20	R\$ 4.560,77
Amapá	14.852.678,00	2.960	R\$ 5.017,80	R\$ 418,15
Amazonas	193.430.000,00	3.632	R\$ 53.257,16	R\$ 4.438,10
Bahia	412.550.000,00	14.403	R\$ 28.643,34	R\$ 2.386,95
Ceará	449.629.573,00	19.900	R\$ 22.594,45	R\$ 1.882,87
Distrito Federal	214.928.018	15.663	R\$ 13.722,02	R\$ 1.143,50
Espirito Santo	368.188.977,00	20.705	R\$ 17.782,61	R\$ 1.481,88
Goiás	270.934.000	19.914	R\$ 13.605,20	R\$ 1.133,77
Maranhão	336.242.000	9.788	R\$ 34.352,47	R\$ 2.862,71
Mato Grosso	548.528.900	11.445	R\$ 47.927,38	R\$ 3.993,95
Mato Grosso do Sul	351.574.200	12.550	R\$ 28.013,88	R\$ 2.334,49
Minas Gerais	1.793.929.501	70.119	R\$ 25.584,07	R\$ 2.132,01
Pará	314.633.081	16.328	R\$ 19.269,54	R\$ 1.605,80
Paraíba	156.193.941,00	12.867	R\$ 12.139,11	R\$ 1.011,59
Paraná	650.134.571	30.811	R\$ 21.100,73	R\$ 1.758,39
Pernambuco	407.439.700	29.068	R\$ 14.016,78	R\$ 1.168,07
Piauí	139.543.932	3.346	R\$ 41.704,70	R\$ 3.475,39
Rio de Janeiro	917.233.618	50.411	R\$ 18.195,11	R\$ 1.516,26
Rio Grande do Norte	187.244.000	8.797	R\$ 21.284,98	R\$ 1.773,75
Rio Grande do Sul	667.595.909	34.408	R\$ 19.402,35	R\$ 1.616,86
Rondônia	264.844.376,00	8.484	R\$ 31.216,92	R\$ 2.601,41
Roraima	47.789.143,00	2.541	R\$ 18.807,22	R\$ 1.567,27
Santa Catarina	799.618.146	23.902	R\$ 33.454,03	R\$ 2.787,84
São Paulo	4.572.711.906	225.796	R\$ 20.251,52	R\$ 1.687,63
Sergipe	216.862.000	5.164	R\$ 41.994,97	R\$ 3.499,58
Tocantins	201.358.595,00	4.144	R\$ 48.590,39	R\$ 4.049,20
Total	14.773.073.849,82	665.595	R\$ 22.195,29	R\$ 1.849,61

Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais, com utilização do número de pessoas privadas de liberdade a partir do Geopresídios/CNIEP (CNJ, fevereiro de 2018)

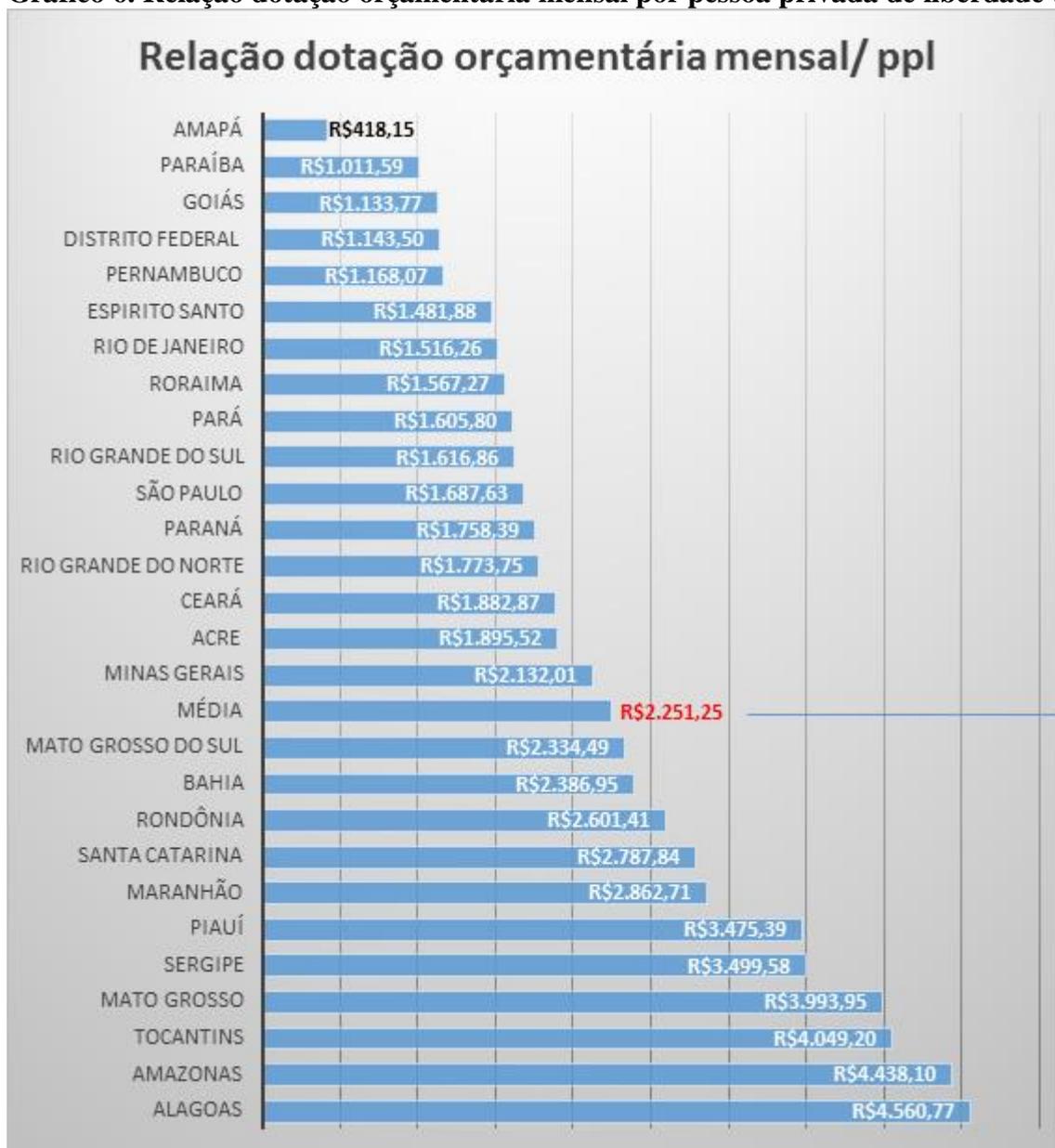
Note-se que os Estados e Distrito Federal destinaram no ano de 2017 cerca de 15 bilhões para a política penitenciária e de serviços penais, considerado o total de 665.595 pessoas privadas de liberdade, conforme dados extraídos do sistema Geopresídios do Conselho Nacional de Justiça em fevereiro de 2018. Assim, não computados as parcas despesas da União, chegamos a um gasto médio de R\$ 1.849,61 por pessoa privada de liberdade. Destaque-se que o menor valor é o do Estado do Amapá, sendo que os Estados do Amazonas, Alagoas e Tocantins destinam as maiores cifras, em valores superiores a quatro mil reais.

Gráfico 5. Relação entre a dotação orçamentária e o número de pessoas privadas de liberdade (2018)



Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais, com utilização do número de pessoas privadas de liberdade a partir do Geopresídios/CNIEP (CNJ, fevereiro de 2018)

Gráfico 6. Relação dotação orçamentária mensal por pessoa privada de liberdade (2018)



Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais, com utilização do número de pessoas privadas de liberdade a partir do Geopresídios/CNIEP (CNJ, fevereiro de 2018)

Registre-se, ainda, que dos orçamentos analisados, poucos aportavam valores significativos para as despesas de investimento, aí compreendidas aquelas destinadas à construção, reforma e ampliação de vagas, aparelhamento, ou mesmo à estruturação de serviços, como as Centrais de Alternativas Penais, o que indica, ressalvados os Estados que possuem dotações mais volumosas para o sistema, extrema dependência dos entes federados em relação à União para ações que envolvam investimento.

Há que se concluir, neste tópico, que parece claro o insuficiente financiamento das políticas penitenciárias no país por parte da União, notando-se sensível disparidade neste ponto em relação aos Estados e Distrito Federal. Estes têm os seus recursos seriamente comprometidos com as despesas de custeio, destinando, via de regra, valores insuficientes para as ações de investimento. Mas para além da busca de incremento das receitas federais e estaduais, a mera destinação de recursos não assegurará resultados proveitosos, devendo ser acompanhada da efetiva assunção de maior responsabilidade por todos os entes federados, a partir da compreensão de que o investimento em reintegração social dos custodiados é uma medida imperativa para ruptura do ciclo de exclusão, violência, encarceramento e estigmatização.

Ressalte-se que a constatação da insuficiência de recursos é costumeira e comum a boa parte das políticas públicas em nosso país, com demandas sociais de grande porte, mas deve ser acompanhada da reflexão atinente à qualidade dos gastos públicos em matéria penitenciária, sobretudo diante da constatação de que uma parcela significativa da população prisional.

Neste sentido o exemplo do Amazonas que apesar de destinar um dos maiores montantes de recursos para a política vê o seu sistema prisional em frangalhos.

Por outro lado, sob a ótica puramente economicista, o país não pode se dar ao luxo de tratar o uso da prisão como resposta monolítica aos crimes que não envolvam violência. Assim, um montante expressivo dos custodiados poderia estar submetido a medida cautelar diversa da prisão ou a pena privativa de liberdade, valendo ressaltar que o adequado monitoramento psicossocial de cumpridor de medida ou pena alternativa não ultrapassa os R\$ 100,00 mensais, enquanto o monitoramento eletrônico, computada a locação dos equipamentos, sistemas e prestação de serviços gira em torno de R\$ 300,00 por mês.

Assim, ainda que se desconsidere os nocivos efeitos do encarceramento em massa para o esgarçamento do tecido social, para o fortalecimento das facções criminosas e para a estigmatização da pessoa privada de liberdade, egresso e familiares, e ainda que a opinião pública possa apontar para uma expectativa de aumento das penas, é urgente e imperativo o estabelecimento de critérios mais rígidos acerca do cabimento da aplicação da prisão enquanto medida cautelar ou sanção penal.

Por fim, é necessário pontuar que a própria dificuldade na obtenção dos dados relativos às despesas na política penitenciária não constitui mera casualidade. Ao revés, reforça a impressão que a cultura do sigilo, marca característica das políticas de segurança

pública, contamina a pauta carcerária, constituindo conveniente fator de acobertamento das notórias práticas de corrupção envolvendo contratos continuados, como os de alimentação, e contratos de obra, recomendando o aprofundamento de estratégias para se conferir a necessária transparência às informações relativas às despesas efetuadas nessa pauta.

11. A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública

Toda a linha de raciocínio e argumentação desenvolvida no presente artigo converge para a conclusão de que o enfrentamento adequado dos problemas relativos à violência, criminalidade e daqueles decorrentes das deficiências do sistema prisional brasileiro aponta para a necessidade de repactuação das responsabilidades constitucionais dos entes federados, a fim de expressar de forma mais clara e precisa os limites da competência de cada um deles. No campo da legislação infraconstitucional, parece igualmente necessário o estabelecimento de diretrizes organizacionais e regras gerais para a composição do efetivo e serviços que atendem o sistema penitenciário nos diversos Estados e no Distrito Federal. Ainda há de se aprofundar o debate sobre o financiamento da política, a partir da definição de novas fontes ou implementação de estratégias de arrecadação que garantam à política em questão receitas condizentes com a complexidade e relevância da pauta.

Em outras palavras a edificação de fundações seguras para a reversão do caos prisional e da crise de segurança pública reclama diversas medidas, mas não se dará sem uma reformulação estrutural e somente surtirá efeitos perenes em médio e longo prazos.

Neste sentido, adquirem especial relevância as recentes ações adotadas pelo Governo Federal quanto à segurança pública e o sistema penitenciário, notadamente a intervenção no Estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, e a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, operada a partir da Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018.

As medidas adotadas, por sua própria natureza, guardam caráter excepcional e temporário, não constituindo o instrumento adequado para as reformulações estruturais necessárias. Ao revés, a intervenção federal, enquanto perdurar, é inibitória das mudanças constitucionais que reputamos necessárias ou, ao menos, convenientes.

À parte da discussão atinente à oportunidade ou oportunismo político de sua adoção, que coincide com o fracasso do Governo Federal no intento de aprovar projeto de reforma

previdenciária que anunciava como sua maior prioridade e com o momento em que pré-candidato que prega a militarização e tolerância zero nas políticas penais angaria considerável parcela das intenções de voto, nos dispomos a tecer breves considerações sobre tais ações, uma vez que elas dialogam com o objeto do presente artigo ao apontar no sentido de um reposicionamento da União no debate federativo.

A intervenção federal, expressão máxima da ruptura com a autonomia dos entes federados, foi justificada pela necessidade de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. O motivo invocado em pouco difere das razões de edição de Decretos publicados para a garantia da lei e da ordem naquele e em outros Estados da Federação, embora tratem-se de instrumentos sensivelmente distintos. E, de fato, o quadro vivenciado no Rio de Janeiro tem sido classificado como crítico já há um longo período, havendo no território nacional situações ainda mais graves, sobretudo se considerarmos as taxas de homicídio ou a frequência e amplitude das rebeliões e mortes ocorridas no sistema prisional, o que lança dúvidas sobre o critério para a adoção da intervenção.

E, embora seja de conhecimento público que a medida contou com a anuência do Governador do Estado do Rio de Janeiro, se a esta pode, por si, alavancar mudanças positivas, cabe indagar se alguma unidade da federação estaria, do ponto de vista jurídico, fora do raio de alcance da intervenção federal, sobretudo em razão da deterioração do sistema penitenciário, que foi declarado em “estado de coisas inconstitucional” pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda do ponto de vista jurídico, cumpre anotar que o aqodamento da medida implicou na ausência de oitiva prévia dos conselhos da República e de Defesa, formalidade constitucionalmente prevista cuja inobservância se pretendeu sanar com a aprovação dos colegiados após a edição do decreto.

Mas o que causa espécie é a falta de cuidado na redação do Decreto que, embora tenha pretendido situar a Secretaria de Administração Penitenciária na linha de comando operacional do interventor⁵⁵, não incluiu expressamente a política penitenciária no objeto da intervenção. Como proclamado no §1º de seu artigo 1º, esta se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Como já salientado, os órgãos do sistema penitenciário não foram tratados no texto constitucional, não sendo referidos no artigo 144. Já

⁵⁵Em entrevista coletiva concedida em 27 de fevereiro, o interventor nomeado, General Braga Neto, situou a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado na linha de comando das suas atribuições, no nível operacional, conforme <https://www.youtube.com/watch?v=ABet8KQxlmw>, aos 2 minutos e 47 segundos.

a Constituição Federal do Rio de Janeiro previa que a segurança pública inclui *a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais*, e arrolava a polícia penitenciária como um de seus órgãos. No entanto, tais previsões foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 236⁵⁶.

Não se objete que o tema se relaciona, direta ou indiretamente, com a segurança pública ou que o decreto outorgou ao interventor o poder de requisição de serviços e servidores afetos à área da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, o que supriria a referência expressa à política prisional. Isto porque a limitação da amplitude da intervenção é um de seus requisitos constitucionais, como impõe o artigo 36 § 1º da CF, que não deve comportar interpretação elástica⁵⁷.

Assim, e em que pese a autoridade moral do interventor sobre o tema, em razão da natureza consensuada da intervenção, há uma grave lacuna no decreto que pode suscitar a arguição de vícios nos atos administrativos porventura realizados no âmbito da Secretaria de Administração Penitenciária, sob a fundamentação de que carece competência àquele para dispor sobre a respectiva área de atuação.

Já do ponto de vista operacional, a intervenção foi anunciada como instrumento capaz de conferir suporte à capacidade operativa às forças de segurança pública locais, a partir de uma atuação gerencial voltada aos objetivos de integrar e cooperar com o Estado do Rio de Janeiro. A afirmação, repetida por diversas vezes já encerra uma contradição, uma vez que a integração, a cooperação e a coordenação são atributos desejáveis da relação federativa em seu funcionamento regular, sendo a intervenção uma medida extrema que parte do pressuposto da incapacidade do ente federativo cumprir suas atribuições constitucionais. Ademais, a aposta não se fez acompanhar de prévio e minucioso planejamento, embora forças federais de segurança estejam de há muito atuando no território em questão. Ainda, ao conferir de forma expressa caráter militar ao cargo de interventor (artigo 2º, parágrafo único do Decreto), pese embora a natureza civil do instituto, desnaturou a

⁵⁶ STF - ADIN - 236-8/600, de 1990 - "Por maioria de votos, o Tribunal JULGOU PROCEDENTE a ação, para declarar a inconstitucionalidade das expressões "que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais" e do inciso II, todos do art. 180 (atual 183) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Paulo Brossard, Moreira Alves e Presidente, que a declaravam improcedente". - Plenário, 07.05.1992 Publicada no D.J. Seção I de 15.05.92. - Acórdão, DJ 01.06.2001. EMENTA: Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 (atual 183) da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada "Polícia Penitenciária". Ação direta julgada procedente, por maioria de votos.

⁵⁷ Art. 36 § 1º da Constituição Federal: "O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas".

sua essência, reforçando a ideia de que os quadros das Forças Armadas são mais éticos e preparados que os civis⁵⁸.

Note-se que um dos mais importantes desafios para a segurança pública no período pós democratização foi a busca de caminhos para delimitar e apartar com clareza as noções de segurança nacional ou segurança do Estado do conceito de segurança pública inaugurado com a Constituição de 1988. A consolidação de um modelo de segurança cidadã que busca universalizar este valor como um direito de todos parece caminhar no sentido inverso da militarização. O arranjo, a um só tempo desvaloriza a trabalho e a doutrina policial, como põe em jogo a própria credibilidade da atuação das Forças Armadas, que não dispõem de treinamento para prover o policiamento ostensivo.

Para o sistema prisional, que busca a duras penas forjar sua identidade, a partir da afirmação de que o trabalho de custódia não se resume aos signos da contenção e controle herdados da segurança pública, a militarização é ainda mais nociva. O completo desconhecimento da dinâmica e da rotina das unidades penais faz com que as incursões episódicas e não raro truculentas das forças de segurança e das forças armadas tragam consequências danosas e desmobilizadoras tão logo cessam as operações realizadas no cárcere.

E, infelizmente, a duração prevista para a intervenção, pouco mais de dez meses, associado à ausência de planejamento prévio da operação, indica que não haverá tempo suficiente para promoção das mudanças estruturais, como o combate à corrupção nas carreiras policiais e penitenciárias, que poderiam deixar um legado positivo para as pautas.

Quanto ao recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Pública, embora a mudança aponte simbolicamente para a priorização da respectiva pauta, nada garante que traga resultados positivos. Além de esvaziar o Ministério da Justiça, a ação reforça a submissão da pauta penitenciária à pauta de segurança pública. Evidentemente o tema penitenciário vincula-se à pauta da segurança pública. No entanto, como já abordado na presente análise, a sua relação de subordinação aos órgãos policiais, que naturalmente atraem mais atenção e recursos, não somente ofusca suas necessidades, como permite que a pauta seja vista de forma reducionista, sob o enfoque exclusivo da contenção e controle. E não é demais reforçar que a atividade de custódia deve incluir um olhar sobre segurança, mas

⁵⁸ Como anotado pelo jornalista Rodrigo Vizeu (2018).

também sobre tantas outras áreas de extrema relevância, como a assistência jurídica, assistência à saúde, assistência laborativa, educacional, entre outras.

Por estas razões, entendemos que as ações embora apontem para a urgência de um olhar mais cuidadoso da União sobre o tema não garantirão, por si, a adoção das medidas estruturantes que devem ser adotadas para fazer frente aos problemas que pretende minimizar, podendo trazer consequências negativas no sentido de se afirmar a identidade e especialização necessária para a profissionalização política penitenciária.

12. Conclusões

Se o êxito de uma política pública reclama vontade política, planejamento adequado e financiamento suficiente, não causa espanto que a política penal e penitenciária brasileira se veja numa situação tão delicada.

A acomodação das atribuições acometidas aos diversos níveis da Federação e as particularidades da política penitenciária, historicamente negligenciada e vista como um ônus para os governantes, expressa a ausência de prioridade com que a pauta vem sendo tratada. A inadequada estrutura de governança e o tímido papel que a União tem desempenhado, aliadas ao insuficiente amadurecimento das relações interestaduais, desembocaram num quadro de desorganização estrutural e ausência de diretrizes de gestão sólidas para administração dos diversos problemas hoje verificados. A gestão das constantes crises, neste panorama, drena boa parte do tempo e energia dos dirigentes, retroalimentando suas deficiências.

Por fim, o subfinanciamento da política e a ínfima participação da União nas despesas a fragiliza ainda mais. Como causa e consequência, o trinômio virtuoso do sistema federativo (coordenação, cooperação e integração) não se concretizou na política penitenciária. Por arrastamento do legado das carceragens, enquanto puxadinhos dos batalhões das brigadas herdadas das províncias, os Estados acomodaram a execução desta competência sem prover a devida atenção à sua estruturação. E embora a incapacidade destes entes se evidencie nas claras disfunções representadas pelas frequentes violações dos direitos mais mezinhos, é necessário que a União assuma o papel de coordenar uma verdadeira política nacional, do ponto de vista técnico-gerencial, normativo e financeiro.

Sumulando as principais reflexões decorrentes da presente análise, afirmamos que: (i) o pacto federativo brasileiro é dinâmico e encontra-se em fase de transformação - seus méritos e disfunções interferem diretamente na execução das políticas públicas; (ii) as políticas de

segurança pública e penitenciária, ao contrário de outras políticas públicas, não geram uma disputa virtuosa entre os níveis da Federação, em razão da sua complexidade e difícil administração; (iii) o trinômio integração, cooperação e coordenação, característico do sistema federativo, não opera adequadamente nas políticas penitenciárias, reclamando o redesenho das relações intergovernamentais para o aprimoramento da política; (iv) no campo das competências legislativas a competência concorrente entre União e Estados para dispor sobre Direito Penitenciário não supre lacunas que, uma vez preenchidas, poderiam impulsionar modelos de governança mais adequados, ao traçar diretrizes organizacionais mínimas; (v) igualmente não abrange a necessidade de se dispor, para além da disciplina da administração de presídios, sobre os serviços que devem dar suporte ao monitoramento das condições impostas para manutenção de pessoas processadas ou condenadas em liberdade; (vi) no campo das competências materiais, os Estados herdaram a administração dos presídios com a autonomia para organizarem suas polícias, mas a tarefa sempre esteve a reboque das doutrinas das atividades policiais, sendo fagocitada pelos valores da segurança e contenção, sem a devida atenção ao conhecimento necessário para desenvolvimento das atividades de reintegração social dos internos; (vii) ainda neste campo, a experiência da gestão direta da União a partir dos presídios federais não constitui paradigma adequado ou sustentável, sendo patente a necessidade de revisão da estrutura de governança federal para prover adequado fomento, coordenação e fiscalização das políticas locais; (viii) os municípios não têm clareza de seu papel no que toca as políticas de segurança pública e nas políticas penitenciárias; devem ser eles envolvidos e responsabilizados para que a prestação de serviços públicos universais alcancem as pessoas privadas de liberdade, e egressos do sistema penitenciário, sobretudo no que toca à saúde, educação, trabalho e assistência social; (ix) o financiamento do sistema penitenciário deve ser revisto, a fim de conferir verdadeira capacidade de indução à União, além da necessidade de profunda reflexão, a partir de políticas de gestão e monitoramento, acerca da qualidade dos gastos, a fim de se evitar a aplicação de medidas ou penas de privação de liberdade quando não sejam estritamente necessárias, bem como a adoção de mecanismos de transparência dos gastos como forma de se inibir a malversação dos escassos recursos.

A partir das propostas abaixo elencadas, sem a pretensão de exaurir ou mesmo conferir a necessária profundidade aos temas elencados, busca-se apontar caminhos para construção de uma política nacional e de um modelo mais afinado para a gestão federativa no campo da administração penitenciária e dos serviços penais. E, a partir da experiência

acumulada na direção de estruturas de governança afetas à pauta, é fundamental registrar que a assunção de responsabilidades pela União para a solução do problema constitui passo programático fundamental para qualquer governo que se pretenda democrático e que busque operar transformações virtuosas para a superação das profundas iniquidades e desigualdades que marcam a história de nosso país e que não se deixam esquecer diuturnamente pelas masmorras medievais que compõem o nosso sistema penitenciário.

13. Propostas

- **Reorganização federativa com ênfase na necessidade de coordenação da União** – edição de PEC que permita à União dispor sobre normas gerais para o Direito Penitenciário e para as carreiras afetas à gestão dos serviços penais e penitenciários;
- **Edição de lei nacional para o estabelecimento da Política Nacional dos Serviços Penais e Penitenciários** – sua amplitude deve abranger: princípios que reafirmem a centralidade das políticas de reintegração e a dignidade da pessoa humana; competências dos entes federados; direitos e deveres das pessoas privadas de liberdade e cumpridoras de alternativas penais; estrutura organizacional básica das Secretarias, incluindo a governança dos serviços voltados ao monitoramento das condições cumpridas em meio aberto; mecanismos de controle a partir das Corregedorias e Ouvidorias independentes, com participação social; estrutura mínima dos arranjos de capacitação e certificação para ocupação de cargos de direção a partir de escolas penitenciárias estaduais referenciadas a uma escola nacional de serviços penais e penitenciários; estrutura básica das carreiras, necessariamente compostas por carreiras de nível superior incumbidas da execução das políticas de atenção ao egresso e de reintegração social e definição do respectivo estatuto;
- **Revisão da estrutura organizacional da União para a gestão penitenciária;**

- Criação de Secretaria Nacional de Serviços Penais e Penitenciários, incumbida sobretudo da articulação das políticas em âmbito nacional e da execução dos recursos federais e da gestão dos presídios federais, isentando-a do ônus hoje imposto pela LEP de fiscalizar as condições de aprisionamento e redirecionando essa tarefa a órgão dotado de independência;
 - Revisão do papel do CNPCP, com alteração de sua composição para assegurar a representação do Conselho de Secretários Estaduais e da sociedade civil, incumbindo-o de papel normativo/regulatório e propositivo das linhas de ação a serem financiadas pela União;
 - Criação de equipe de apoio à gestão nos estados, financiada pela União, vocacionado a prover assistência técnica e implantar um modelo de gestão profissionalizado e que enfatize os serviços de reintegração;
 - Criação de uma instância sancionatória integrada por representantes do Poder Executivo, órgãos do sistema de Justiça, e representações da sociedade civil, com atribuições de:
 - Gerenciaras informações sobre todas as inspeções que são realizadas em unidades penais, produzindo um indicador de cumprimento da LEP;
 - Determinar a adoção de providências pelo Poder Executivo Federal e recomendando a realização de intervenções judiciais pela autoridade competente;
 - Declarar situações que caracterizem o desvio de execução, determinando a interdição parcial ou total de estabelecimentos penais e recomendando o desconto das penas, à autoridade judicial competente.
- **Inclusão dos três níveis da Federação na execução das políticas** de reintegração, sobretudo saúde, educação, trabalho, assistência social e cultura, com inclusão do Município na sua operacionalização;

➤ **Revisão do financiamento da política**

- Revisão das fontes de receitas do FUNPEN, incrementando as receitas e a participação da União no financiamento da política;
- Revisão da Lei 13.500 de 26 de outubro de 2017, a fim de adequá-la ao comando extraído da decisão cautelar proferida na DPF 347/2015 do Supremo Tribunal Federal, de tal sorte a garantir a aplicação dos recursos ao seu objetivo primário, qual seja, o sistema penitenciário brasileiro e atenda a diretrizes gerais estabelecidas para uma Política Penitenciária Nacional;
- Aperfeiçoamento do sistema fundo a fundo instituído pela Lei 13.500 de 26 de outubro de 2017, atrelando a sua destinação a políticas que integrem um planejamento amplo, construído de forma participativa e submetido à Secretaria Nacional respectiva;
- Realização de auditoria voltada à análise do repasse das receitas afetadas ao FUNPEN, sobretudo às de caráter judicial;
- Conciliação normativa do Fundo Penitenciário Nacional com os Fundos Penitenciários Estaduais, estabelecendo-se os limites das respectivas receitas no que toca às verbas de natureza judicial;
- Imposição de mecanismos de transparência para as despesas penitenciárias;

14. Referências Bibliográficas

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **O Financiamento da Saúde**. V. 2. Brasília: CONASS, 2011 (atualização junho de 2015). Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/atualizacao-2015/L02_O-Financiamento-da-Saude_jun2015.pdf>. Acesso em 20 de ago. 2017.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Levantamento Nacional das Informações Penitenciárias - INFOPEN**. Brasília: Ministério da Justiça, junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-esta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2017.

_____. **Levantamento Nacional das Informações Penitenciárias - INFOPEN**. Brasília: Ministério da Justiça, dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf>. Acesso em 16 de ago. 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em 21 de set. 2017.

FREITAS, Felipe da Silva. O que é a PEC da polícia penal e porque ela não melhora em nada o sistema prisional. **Justificando - Carta Capital**. 09/08/2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/09/o-que-e-pec-da-policia-penal-e-porque-ela-nao-melhorara-em-nada-o-sistema-prisional/>>. Acesso em 16 de ago. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro, junho de 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em 15 de mar. 2018.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 236-8/600, de 1990**. Brasília, DJ 01/06/2001 - ATA Nº 17/2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=236&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 10 mar. 2018.

VIZEU, Rodrigo. Passado do Exército recomenda cautela a quem lhes dá força no presente. **Folha de São Paulo**, 05/03/2018. Disponível em: <<http://ahistoriacomoelafoi.blogfolha.uol.com.br/2018/03/05/passado-do-exercito-recomenda-cautela-a-quem-lhes-da-forca-no-presente/>>. Acesso em 05 mar. de 2018.

ZAMPIER, Debora. **Nobody's fault: investigating institutional cases of prisons mismanagement – A Brazilian case study**". Masters dissertation. London. The London School of Economics and Political Science (LSE). 2017.

15. Legislação e documentos

DISTRITO FEDERAL. **Lei n. 6.060 de 29 de dezembro de 2017**. Lei Orçamentária Anual - 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/loa-2018-29-12-2017/>>. Acesso em 10 fev. 2018.

ESTADO DO ACRE. **Lei n. 3.370, de 28 de dezembro de 2017**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018, e dá outras providências. Rio Branco, 2017. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2018/01/Lei3370.pdf>>. Acesso em 15 de jan. 2018.

ESTADO DE ALAGOAS. **Lei n. 7.986, de 23 de janeiro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2018. Maceió, 2018. Disponível em: <https://sapl.al.al.br/sapl_documentos/norma_juridica/1437_texto_integral>. Acesso em 21 de fev. 2017.

ESTADO DE ALAGOAS. **Quadro de Detalhamento das Despesas - QDD**. Diário Oficial do Estado de Alagoas. Maceió, Ano 105, N. 666, 18/09/2017. Disponível em: <<http://www.imprensaoficialal.com.br/wp-content/uploads/2017/09/QDD-2018.pdf>>. Acesso em 23 de set. 2017.

ESTADO DO AMAPÁ. **Diário Oficial**. Macapá, n. 6593, 03/01/2018. Disponível em: <<https://sead.portal.ap.gov.br/diario/DOEn6593.pdf>>. Acesso em 10 jan. de 2018.

ESTADO DA BAHIA. **Lei n. 13833 de 10 de janeiro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Salvador, 2018. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/loa/LOA2018/Lei_n_13833_10_janeiro_2018.pdf>. Acesso em 15 jan. de 2018.

ESTADO DO CEARÁ. **Lei Orçamentária Anual - 2018**. Fortaleza, Ano IX, n. 239, 22/12/2017. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2943&Itemid=1826>. Acesso em 20 mar. de 2018.

ESTADO DE GOIÁS. **Lei nº 19.989, de 22 de janeiro de 2018**. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2018. Goiânia, 2018. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=22495>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO MARANHÃO. **Lei 10.788 de 10 de janeiro de 2018**. Lei Orçamentária Anual – LOA 2018 do Governo do Estado do Maranhão. São Luís, 2018. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-OR%C3%87AMENT%C3%81RIA-ANUAL-2018.pdf>> Acesso em 10 de mar. 2018.

ESTADO DO MATO GROSSO. **Lei n. 10.655 de 28 de dezembro de 2017**. Cuiabá, 2017. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/8260938/Volume+I+LOA+-+%C3%81rea+Social.pdf/9d1e8c53-0112-0886-70ed-8a24891e07ab>>. Acesso em 10 fev. 2018.

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 5.152, de 27 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em <<http://www.sefaz.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2018/01/LOA-2018-Download.pdf>>. Acesso de 10 fev. 2018.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei Orçamentária Anual - LOA2018**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://seplag.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/loa/volume_i_pos_emenda_final_1.pdf>. Acesso de 10 fev. 2018.

ESTADO DO PARÁ. **Orçamento Geral do Estado - 2018**. Belém, 2017. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2018/oge_volume_1.pdf>. Acesso de 10 fev. 2018.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Orçamentária Anual - 2018**. João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/loa-2018>>. Acesso de 10 fev. 2018.

_____. **Lei n. 11.057 de 27 de dezembro de 2017**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o Exercício Financeiro de 2018 e dá outras providências. João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2017/12/Diario-Oficial-28-12-2017.pdf>>. Acesso de 10 fev. 2018.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei Orçamentária Anual N. 19.397**. Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/LOA2018compl.pdf>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Orçamentária Anual**. Recife, 2017. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO PIAUÍ. **Despesa por Poderes, Órgãos e Unidades Orçamentárias**. Teresina, 2017. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/upe/Orcamento/Orcamento_2018/anexo-iv.pdf>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei n. 7.844 de 10 de janeiro de 2018**. Orçamento Anual 2018, Volume 1. Rio de Janeiro: SEFAZ 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC207416>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Orçamentária Anual 2018**. Natal, 2017. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000161386.PDF>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 15.054, de 19 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/orcamento-estado>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DO RONDÔNIA. **Lei n. 4.231, de 28 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Rondônia para o exercício financeiro de 2018. Porto Velho, 2017. Disponível em: <<http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LOA/2018/Lei%204.231%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202017%20-%20LOA%202018.pdf>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE RORAIMA. **Lei nº 1242, de 22 de janeiro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Boavista, 2018. Disponível em: <<http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/leisOrdinarias/2018/1242.pdf>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **PL./0103.7/2017 - LDO 2017 PARA LOA 2018**. Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/arquivos_orcamento/LOA%202018%20-%20Lei%20n%C2%BA%2017.447%20de%2028%20de%20dezembro%202017%202.pdf>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.646, de 11 de janeiro de 2018**. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2018. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/orcamentaria-anual>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE SERGIPE. **Lei n. 8.354 de 20 de dezembro de 2017**. Lei Orçamentária Anual. Aracajú, 2017. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/LEI-N-8.354-Anexos.pdf>>. Acesso em 10 fev. de 2018.

ESTADO DE TOCANTINS. **Lei n. 3.344, de 28 de dezembro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Tocantins para o exercício de 2018. Palmas, 2017. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/387757/>>. Acesso em 10 fev. de 2018.