



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

O PAPEL DA UNIÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Ícaro Pontes Azevedo Aguiar

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende

Brasília - DF

Novembro/2019

ÍCARO PONTES AZEVEDO AGUIAR

O Papel da União no Sistema de Justiça Criminal

Trabalho de conclusão de cursos apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende

Brasília

2019

ÍCARO PONTES AZEVEDO AGUIAR

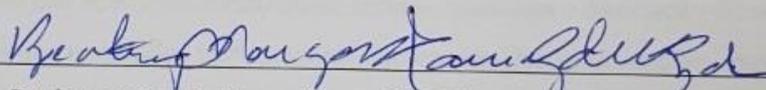
O Papel da União no Sistema de Justiça Criminal

Trabalho de conclusão de cursos apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Direito.

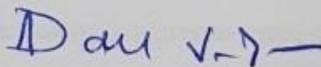
Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos
Gonçalves de Rezende

Brasília, 8 de novembro de 2019.

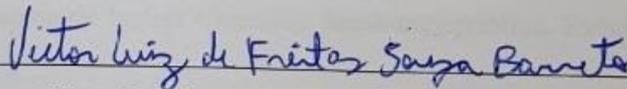
BANCA EXAMINADORA



Professora Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende - Doutora
Orientadora



Professor Paulo de Souza Queiroz - Doutor
Membro da banca examinadora



Victor Luiz de Freitas Souza Barreto - Mestrando
Membro da banca examinadora

RESUMO

O presente trabalho busca identificar e analisar o papel exercido pela União no Sistema de Justiça Criminal, visando ao seu aperfeiçoamento institucional em face do agravamento do quadro da segurança pública e do sistema prisional vivenciado pelo país.

Para isso, elaborou-se estudo acerca do desenho institucional do Sistema de Justiça Criminal adotado no país, levando em conta a separação de funções entre poderes e entes federativos, possibilitando, com isso, situar a posição da União nesse arranjo.

Em seguida, mapeou-se, tanto para a área da segurança pública quanto da execução penal, as possibilidades de atuação das instituições federais que apresentavam amplitude nacional, sendo aptas a fomentarem mudanças estruturais no Sistema de Justiça Criminal. A partir desse diagnóstico, avaliou-se o progresso alcançado por parte das instituições federais, bem como os desafios que ainda precisam ser vencidos, de modo a se alcançar um Sistema de Justiça Criminal mais integrado e eficiente.

Na área de segurança pública, concluiu-se que, em que pese terem sido vencidos importantes obstáculos relacionados à criação de uma legislação federal que viabilizasse um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), muito ainda precisa ser feito para viabilizar o planejamento e acompanhamento das ações no âmbito desse sistema, a exemplo da criação de mecanismos para medir melhorias nos resultados institucionais decorrentes das intervenções executadas.

Na execução penal, entre algumas conclusões obtidas, pode-se citar a baixa destinação de recursos ao tema por parte do Governo Federal, reflexo da pouca priorização política da temática, e a necessidade de maior integração entre as ações relativas à implementação de medidas alternativas do Governo Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Sistema de Justiça Criminal. Segurança pública. Execução penal.

ABSTRACT

The purpose of this work is to identify and analyze the role played by the federal institutions in the Criminal Justice System guiding its improvement, due to the worsening of indicators of public safety and prison system experienced by the country.

To reach this goal, a study was elaborated about the design of the Brazilian Criminal Justice System, taking into account the separation of functions between government branches and the federative system, making it possible to situate the federal government's position in this arrangement.

For both law enforcement and corrections fields, the possibilities of action of federal institutions to foster nationwide changes in the Criminal Justice System were examined. From this diagnosis, the progress made by the federal institutions was assessed, as well as the challenges that still need to be overcome in order to achieve a more integrated and efficient Criminal Justice System.

In law enforcement, the conclusion was that, despite notable advances in the area, much still needs to be done to enable the planning and monitoring of actions under the Unified Law Enforcement System, such as the creation of mechanisms to measure improvements in institutional outcomes resulting from interventions implemented.

In the corrections system, among some conclusions obtained, it was possible to point out low allocation of resources to the theme by the federal government, reflecting a low political prioritization, and the need for greater integration between the actions of federal government and the Nation Justice Council related to the implementation of non-prison sanctions.

Keywords: Criminal Justice System. Public safety. Law enforcement. Corrections.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Classificação do Sistema de Justiça Criminal.....	12
FIGURA 2: Fontes das receitas orçamentárias do Funpen.....	42
FIGURA 3: Execução orçamentária do Funpen.....	42
FIGURA 4: População, vagas e déficit prisionais.....	46

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Subsistema de Segurança Pública.....	13
QUADRO 2: Subsistema de Justiça Criminal.....	22
QUADRO 3: Subsistema de Execução Penal.....	23
QUADRO 4: Recursos do Pronasci.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPP	Código de Processo Penal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério Público
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
PIAPS	Plano de Prevenção da Violência Urbana
PIB	Produto interno bruto
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNASP	Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional
PPA	Plano Plurianual
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SEEU	Sistema Eletrônico de Execução Unificado
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Sinesp	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SJC	Sistema de Justiça Criminal
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 VISÃO GERAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL	11
2.1 Subsistema de Segurança Pública	12
2.1.1 Esfera municipal	14
2.1.2 Esfera estadual	16
2.1.3 Esfera federal	19
2.2 Subsistema de Justiça Criminal	20
2.3 Subsistema de Execução Penal	22
2.3.1 Esfera municipal	24
2.3.2 Esfera estadual	26
2.3.3 Esfera federal	28
3 PAPEL DA UNIÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA	29
3.1 Considerações sobre o papel da União na segurança pública	29
3.2 A União como ente centralizador da política nacional de segurança pública	31
3.3 Avanços e desafios da política nacional de segurança pública	35
3.3.1 Ausência de medidas estruturais, que atuassem para flexibilizar e tornar mais eficiente o modelo de gestão da segurança pública	35
3.3.2 Medidas adotadas no âmbito do programa muitas vezes não correspondiam a soluções eficazes para os problemas apontados	36
3.3.3 Ausência de priorização das intervenções planejadas	38
3.3.4 Ausência de institucionalização do Pronasci	39
4 PAPEL DA UNIÃO NA EXECUÇÃO PENAL	39
4.1 Considerações sobre o papel da União na execução penal	40
4.2 O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária como proponente de diretrizes de política criminal	43
4.3 A União como ente centralizador da política de execução penal	44
4.4 Avanços e desafios da política de execução penal	48
4.5 A atuação do Conselho Nacional de Justiça no aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública tem se tornado um dos maiores problemas da sociedade brasileira, lançando luz para o que as instituições públicas responsáveis têm feito acerca da questão. De acordo com o Datafolha (2018), o tema figura como o segundo maior problema na visão dos brasileiros, atrás apenas da saúde.

O problema da segurança pública, contudo, não se restringe a dados negativos relativos à percepção de segurança da população. De acordo com dados da Organização Mundial da Saúde (2018), o Brasil ocupa o posto de 9º país mais violento do mundo, tendo dezessete das cinquenta cidades mais violentas, considerando índices de homicídios.

Diante desse agravado quadro da segurança pública, retratado por índices criminais persistentemente elevados, o país também observou grandes aumentos dos níveis de encarceramento ao longo dos anos.

De acordo com os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), o Brasil detém a terceira maior população prisional do mundo, de 726 mil presos, que cresceu 212%, em apenas dezessete anos. Não bastasse a imensa massa carcerária, o país não dispõe de vagas em estabelecimentos penais em quantitativo suficiente, levando a um déficit de vagas que, inevitavelmente, resulta na violação de direitos humanos e na perda do controle das unidades penais por parte do Estado (BRASIL, 2000-2017).

Em decorrência da superlotação prisional, o Brasil enfrentou diversas rebeliões em unidades prisionais, nos mais variados estados da Federação, com diversos registros de homicídios e tortura, fazendo da fase final do Sistema de Justiça Criminal (SJC) terreno fértil para prática de delitos e desrespeito aos direitos humanos, em total contrassenso aos preceitos da Constituição e da Lei de Execução Penal.

A crise do sistema prisional tornou-se tão severa que levou o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, ao analisar violações de direitos fundamentais no sistema prisional, a reconhecer o estado de coisas inconstitucional em que o sistema se encontrava, determinando, entre outras medidas, a vedação do contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.

Há que se destacar que o cenário relatado da segurança pública, e do sistema prisional, é fruto de um longo processo histórico, no qual as instituições públicas foram inábeis em impedir sua paulatina degradação, chegando-se ao ápice recentemente.

Não obstante, no que tange às organizações policiais (quanto ao sistema prisional, como se verá, parece ter havido carência de investimentos por parte do Estado), não é possível deduzir, necessariamente, que essa incapacidade decorreu de subinvestimentos nessas instituições.

Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam que o Brasil gasta, por ano, cerca de R\$ 88 bilhões com organizações policiais, equivalendo a cerca de 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com os mesmos dados, a média entre os gastos de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) é de cerca de 1% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Analogamente, os gastos com o Poder Judiciário, ator que encarregado por uma outra etapa do Sistema de Justiça Criminal, corresponde a 2%, número também bastante superior ao da média de países da OCDE, de 0,5% (EXAME, 2018).

Diante desse cenário desolador e da aparente ineficiência sistêmica do aparato estatal brasileiro, desperta-se interesse em investigar como a União, na condição de ente central do sistema federativo e de responsável pelas políticas nacional de segurança pública e execução penal, tem efetivamente agido para promover mudanças na estrutura e na formação de atuação do Sistema de Justiça de Criminal.

Para atingir tal objetivo, tendo em vista a complexidade inerente ao objeto de pesquisa, o papel da União no Sistema de Justiça Criminal será analisado sob seus aspectos considerados mais relevantes para o fim exposto.

Como se verá no decorrer do trabalho, a União dispõe de mecanismos capazes de impactar, de modo amplo, o desempenho do Sistema de Justiça Criminal sem, necessariamente, valer-se de mudanças legislativas. Esses mecanismos consistem, basicamente, em instituições, estruturas, normas, instituições e recursos humanos e financeiros que operacionalizam as políticas nacionais de segurança pública e de execução penal.

O Poder Judiciário, na sua função típica judicante, tem menor permeabilidade a políticas fomentadas pelo Poder Executivo federal, não sendo, assim, aprofundado neste trabalho. Além disso, a função judiciária não parece ter relação imediata com os problemas apontados no início deste capítulo, isto é, incapacidade do Estado de prevenir, coibir e apurar delitos e excessos ou omissões no sistema prisional.

Com objetivo de contextualizar o Sistema de Justiça Criminal, antes de entrar propriamente no papel desempenhado pela União, apresenta-se, no segundo capítulo, o desenho geral do SJC, o qual foi elaborado a partir do estudo de bibliografia específica e das normas legais e constitucionais relevantes.

No capítulo seguinte, examina-se a atuação da União especificamente quanto ao subsistema de segurança pública, descrevendo e analisando o processo histórico do desenvolvimento da política nacional de segurança pública, a partir do estudo das normas legais e regulamentares pertinentes, da bibliografia correlata e de documentos relativos a planos passados e atuais elaborados pelo Governo Federal.

O quarto capítulo trata do subsistema de execução penal do SJC, abordando as ações desempenhadas pelo Governo Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em prol do aperfeiçoamento da execução penal.

Para tanto, a pesquisa reuniu dados e informações a partir de preceitos de normas federais relevantes, de normativos do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), de normativos do CNJ, de relatórios de execução orçamentária do Governo Federal e de relatórios do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

2 VISÃO GERAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

O Sistema de Justiça Criminal pode ser definido como o conjunto de atores que desempenham as diversas funções necessárias à consecução da lei penal, observando um conjunto de princípios, regras e limites estabelecidos constitucional e legalmente (FRASE; WEIDNER, 2002).

As instituições que compõem o sistema integram diferentes poderes e níveis federativos, abrangendo órgãos da União, dos estados e dos municípios.

Em que pese o fato de a maior parte das funções da Justiça Criminal serem inerentes e exclusivas ao Estado, em alguns casos, é possível haver a atuação de instituições de natureza privada, os quais serão abordados no decorrer deste capítulo.

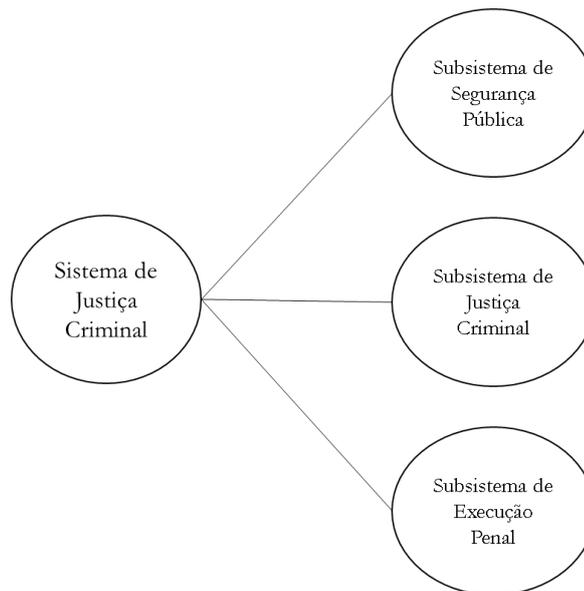
Em grande medida, o Sistema de Justiça Criminal equivale ao aparato estatal encarregado de responder ao comportamento delituoso. Suas funções típicas incluem: prevenção de delitos, investigação de delitos, persecução penal de infratores, defesa judicial exercida no decorrer do processo criminal, julgamento judicial, aplicação de penas e assistência social, jurídica e material a ofendidos e ofensores.

Além dessas funções, é possível indicar outras que, embora não diretamente envolvidas com as atribuições do dia a dia da Justiça Criminal, detêm importante influência sobre o sistema. Nessa linha, cita-se a responsabilidade pela elaboração das leis criminais, da política criminal e de outras normas que balizam a Justiça Criminal. Nesse grupo de atores sem um papel operativo no sistema, há ainda aqueles responsáveis pela coordenação, integração, fiscalização e monitoramento do sistema.

Em vista da complexidade do arranjo institucional do Sistema de Justiça Criminal, é oportuno agrupar suas funções em categorias. Nesse sentido, o IPEA descreveu o Sistema de Justiça Criminal em três subsistemas: Subsistema de Segurança Pública, Subsistema de Justiça Criminal e Subsistema de Execução Penal (FERREIRA; FONTOURA, 2008).

A classificação do IPEA, elaborada especificamente para o contexto brasileiro, é compatível com classificações utilizadas em outros países. Abaixo, consta representação do sistema:

Figura 1 – Classificação do Sistema de Justiça Criminal



Fonte: IPEA, 2008.

2.1 Subsistema de Segurança Pública

Inicialmente, cumpre notar que a Constituição Federal (CF) emprega tanto o termo “atividade policial”, no art. 129, VII, quanto “segurança pública”. A expressão “segurança pública”, contudo, recebe maior destaque ao dar o nome ao Capítulo III do Título V – “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas” da Carta Magna.

O referido capítulo tem apenas um artigo, o qual estabelece em seu *caput* o seguinte:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A CF atribuiu a competência pela segurança pública diretamente a alguns órgãos federais e estaduais. Não obstante, é possível encontrar, como se verá, outras incumbências afetas ao subsistema de Segurança Pública, que perpassam, inclusive, os municípios.

É importante registrar que, embora o inciso V do art. 144 cite expressamente o Corpo de Bombeiros Militar como órgão de segurança pública, tal classificação não se coaduna com o sentido de segurança pública adotado neste trabalho, que se dá no âmbito do Sistema de Justiça Criminal.

Isso ocorre porque a própria CF estabelece competir ao Corpo de Bombeiros Militar as atividades de defesa civil (§ 5º do art. 144, CF/1988), funções, portanto, estranhas ao comportamento delituoso, que é o objeto principal de preocupação do Sistema de Justiça Criminal.

Abaixo, consta quadro-resumo dos atores atuantes no Subsistema de Segurança Pública do Sistema de Justiça Criminal:

Quadro 1 – Subsistema de Segurança Pública

Esfera	Entidade	Funções principais relativas ao subsistema
Municipal	Guarda Municipal	Prevenção criminal, integração e apoio aos órgãos policiais estaduais e proteção do patrimônio municipal.
	Administração municipal	Alinhamento de políticas públicas à política estadual de segurança pública. Identificação de problemas de segurança pública da população local e interlocução com Governo Estadual.
Estadual	Secretaria de Segurança Pública	Planejamento, coordenação e supervisão de ações de segurança pública. É comum também ser responsável pela elaboração e divulgação de estatísticas criminais e identificação civil.
	Polícia Civil	Investigação criminal e demais atividades de polícia judiciária.
	Polícia Militar	Policciamento ostensivo, prevenção e controle criminais
	Ministério Público estadual	Controle externo da atividade policial e função investigativa por meio do procedimento investigatório criminal, de requisição de diligências investigatórias e da requisição de instauração do inquérito policial
	Conselho Estadual de Segurança Pública	Acompanhar a formulação e implementação da política estadual de segurança pública. Fiscalizar a aplicação dos recursos de finalidade específica na segurança pública.
Federal	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Elaboração, implementação e acompanhamento das políticas de segurança pública em âmbito nacional, coordenação da Força Nacional de Segurança Pública e promoção da integração das UFs
	Polícia Federal	Investigação dos delitos especificados no art. 144 da CF/1988 e demais atividades de polícia judiciária da União.
	Polícia Rodoviária Federal	Policciamento ostensivo em rodovias federais

	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Propositura de diretrizes de política criminal quanto à prevenção do delito, estabelecer critérios para estatísticas criminais, contribuir na elaboração de planos nacionais e prioridades de política criminal
	Ministério Público Federal	Funções análogas ao do Ministério Público estadual
	Forças Armadas	Atuação excepcional em casos de garantia da lei e da ordem, a pedido de qualquer dos Poderes

Fonte: o próprio autor, 2019.

A seguir, serão detalhadas as funções desenvolvidas pelo Estado e respectivas estruturas em cada nível federativo, no que concerne ao componente de segurança pública do Sistema de Justiça Criminal.

2.1.1 Esfera municipal

No arranjo institucional brasileiro, os municípios exercem papel acessório na segurança pública, mas que tem adquirido cada vez mais importância no contexto brasileiro.

Como ponto de partida, deve-se reconhecer que a Constituição não concedeu grande destaque ao ofício a ser desempenhado por estes entes na segurança pública, havendo apenas menção no art. 144, § 8º, de que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Além de ser singela a menção, observa-se que o dispositivo externalizava um fim patrimonial para a constituição de guardas municipais.

Nucci (2006, p. 85), inclusive, esclarecia que as guardas municipais não deveriam exercer atividade policial repressiva nem recolher provas, dado que sua competência legalmente estabelecida limitava-se à guarda do patrimônio municipal.

Não obstante, é preciso tecer maiores considerações sobre o tema e integrar um conjunto maior de normas e dados para se chegar a uma conclusão sobre a papel dos municípios na segurança pública.

Os municípios são responsáveis primários pelo ordenamento territorial e pelos serviços básicos de saúde, educação, transporte coletivo e assistência social, uma vez que são os entes públicos que atuam em maior proximidade à população.

Assim, não é preciso grande esforço argumentativo para correlacionar as políticas públicas municipais com as de segurança pública, especialmente no que diz respeito à prevenção de delitos.

Enquanto os serviços básicos de saúde, educação e mobilidade são essenciais para evitar uma situação de maior vulnerabilidade daqueles mais propensos à vitimização e comissão de

delitos, o planejamento urbano também apresenta influência estrutural sobre os índices criminais.

O planejamento urbano adequado tem o poder de mitigar a desigualdade, na medida em que o solo melhor planejado está associado ao desenvolvimento social (CROWE, 1999). Por sua vez, melhores indicadores sociais levam a menores índices de criminalidade. Além disso, pesquisas têm mostrado que áreas com melhor infraestrutura urbana (arborização, boa iluminação pública, movimentação de veículos, vias amplas, edifícios com janelas, ‘esquinas abertas’ etc.) não só se traduzem em melhor sensação de segurança aos cidadãos como também inibem os índices de criminalidade.

O Plano de Prevenção da Violência Urbana (BRASIL, 2002, p. 14), documento elaborado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o qual será abordado em maiores detalhes mais adiante neste trabalho, consignou:

A violência urbana se liga estreitamente à formação de periferias pobres das grandes cidades, ao tráfico de drogas e ao intenso processo migratório sofrido pelo país nas últimas décadas. As ocupações irregulares do espaço urbano criaram um ambiente onde se proliferou o tráfico de drogas e a ociosidade juvenil. Populações inteiras foram desenraizadas de sua antiga forma de viver e passaram a conviver com o espaço urbano sem os recursos necessários para a manutenção de seus filhos. Este processo se dá de forma mais intensa ainda nas regiões metropolitanas.

Conforme estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, é possível verificar que os municípios têm passado por um processo de mudança de paradigma acerca do seu papel na temática de segurança pública (CORRALO; KEMMRICH, 2016). Isso pode ser visto, por exemplo, pelo crescimento das despesas dos municípios com segurança pública e pelo crescimento dos municípios que constituíram guardas municipais.

Segundo Peres *et al* (2014), os municípios mais que dobraram os seus gastos com segurança no período de 2003 a 2010, obtendo um crescimento de 120%.

Sobre as guardas municipais, Miraglia (2006, p. 97), afirma:

Existem hoje no Brasil mais de quatrocentas Guardas Municipais. As Guardas Civis são um instrumento previsto na Constituição Federal, cuja atuação original concentrava-se na segurança e proteção patrimonial e zelo para com os bens, serviços e instalações públicas. A função das GCMs, todavia, tem se ampliado e hoje os guardas podem atuar na ronda escolar, na mediação de conflitos, em ações de fiscalização em parceria com a Polícia Militar, além de figurar como executores de projetos sociais, entre outras coisas.

Em 2014, criou-se estatuto para as guardas municipais, pela promulgação da Lei nº 13.022/2014, na qual ficou estabelecido que as guardas municipais são instituições de caráter civil e uniformizadas, com a função de proteção municipal preventiva. O estatuto já apresentou avanços em relação ao que está presente na Constituição, tendo em vista haver uma clara

mudança de percepção sobre o que seria o objetivo das guardas municipais, saindo de uma visão de proteção de bens públicos para a prevenção de delitos e integração de instituições.

Deve-se ressaltar, também, que a Lei nº 13.756/2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública, prevê os municípios, assim como os estados, como destinatários dos recursos do fundo.

Por último, vale citar outro marco normativo relevante no que tange à participação dos municípios na Segurança Pública, que se deu com a Lei nº 13.675/2018, a qual criou, formalmente, o Sistema Único de Segurança Pública, reconhecendo, na ocasião, o município como integrante e prevendo que esses entes poderão constituir conselhos municipais de segurança pública e elaborar planos próprios alinhados com o plano nacional.

Como se percebe, houve uma necessária e importante evolução da atuação do ente municipal no desempenho das atividades de segurança pública, efetivada pelo reconhecimento e amparo da legislação.

2.1.2 Esfera estadual

Aos estados e ao Distrito Federal a CF reservou a maior parte das atribuições operativas da Segurança Pública. As principais competências são definidas nos §§ 4º e 5º do art. 144.

O § 4º estabelece que às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia, incumbe as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, ressalvadas as competências da União e da Justiça Militar.

A polícia judiciária é aquela responsável pelo cumprimento de ordens relativas à execução de mandados de busca e apreensão, mandados de prisão, condução de testemunhas e quaisquer outras atividades necessárias para o auxílio do cumprimento das determinações do Poder Judiciário. A polícia civil dispõe do instrumento do inquérito policial para apurar as infrações penais de que toma conhecimento.

O inquérito policial é tratado, principalmente, pelo Código de Processo Penal, que estabelece que esse pode ser iniciado de ofício ou mediante requisição do Ministério Público, do Poder Judiciário ou do ofendido. É também regulado pelas Leis nºs 12.830/2013 e 12.850/2013, as quais estabelecem regras adicionais sobre a investigação criminal.

Analisando o art. 2º, § 1º da Lei nº 12.830/2013, tem-se que o inquérito policial é um procedimento administrativo que visa à “apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais”.

Em se tratando de um procedimento administrativo, e não de um processo judicial, o inquérito não pressupõe o contraditório visto que, em decorrência da sua natureza inquisitiva,

busca-se a apuração dos indícios de materialidade e de autoria do fato tipificado sem acusar judicialmente alguém.

Há, por parte do delegado de polícia, apenas o indiciamento de um suspeito por meio do encaminhamento dos autos do inquérito e do relatório final ao juízo. Aquele virá a ser denunciado ou não pelo Ministério Público, mas jamais pela autoridade policial.

Concluído o inquérito policial, a autoridade policial deve enviá-lo ao Poder Judiciário e, posteriormente, ao Ministério Público. O Ministério Público poderá utilizar o inquérito para oferecer denúncia ou queixa e iniciar, assim, a ação penal.

As polícias civis, embora tenham organização peculiar à Unidade Federativa a que pertencem, de modo geral, integram a estrutura de uma Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP).

Além disso, organizam-se, ordinariamente, em delegacias ou distritos, que têm circunscrições de atuação. Em suas respectivas áreas, as delegacias realizam atendimentos ao público, recebem notificações de delitos e procedem à sua apuração.

Em muitos estados, contudo, desenvolveram-se delegacias especializadas que atendem preferencialmente a determinado tipo de delito. Tem sido frequente a criação de unidades especializadas nas áreas de homicídios, de crimes contra o patrimônio e de violência contra a mulher, por exemplo.

As atividades de polícia técnico-científica, essenciais para o sucesso da investigação, em geral, integram a estrutura da Polícia Civil. Há, contudo, número razoável de estados em que se optou pela separação das funções de investigação e de perícia. O trabalho da polícia técnica abrange investigação de óbitos (comumente exercida pelos Institutos Médicos Legais) e perícia criminal em diversas áreas de atuação, como balística, informática, contábil, entre muitas outras.

Outro serviço comumente prestado pela Polícia Civil é o de identificação civil. Quando não assumido pela Polícia Civil, a função recai na estrutura da Secretaria de Segurança ou em órgão estadual constituído especificamente para esse fim.

O § 5º do art. 144 da CF define que cabe às polícias militares a execução do policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

O Decreto-Lei nº 667/1969, dispunha sobre a organização geral das Polícias Militares em nível nacional, atualizado por meio do Decreto-Lei nº 2010/1983. Conforme prescrito pelo art. 3º da mencionada norma, compete às Polícias Militares, no que interessa a este trabalho: executar com exclusividade o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente; atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas

específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas.

Quanto à organização das Polícias Militares, valem os mesmos comentários feitos em relação à Polícia Civil. Via de regra, as instituições situam-se na estrutura da Secretaria de Segurança Pública do respectivo estado e são organizadas em unidades de área (batalhões).

As Polícias Militares, assim como as Polícias Cíveis, comumente organizam-se, também, por meio de unidades especializadas. Entre as especializações tipicamente observadas, é possível citar: policiamento de trânsito, rodoviário, florestal, aéreo, de choque ou operações especiais.

A grande maioria dos estados dispõe de uma SSP ou órgão congênere. Embora as atribuições exatas variem de estado para estado, normalmente a pasta engloba as polícias militar e civil, assim como o corpo de bombeiros militar.

A SSP, naturalmente, assume responsabilidade por coordenar e supervisionar as ações de segurança pública no estado, pela elaboração da política estadual de segurança pública e, muitas vezes, pela elaboração e administração orçamentária. Em razão desse arranjo, é também comum que a SSP fique encarregada pela integração dos sistemas de informação de segurança pública, sendo, assim, responsável pela divulgação e produção de estatísticas criminais.

Outra estrutura existente em grande parte dos estados é o conselho estadual de segurança pública. Além de previsto na Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, a criação dos conselhos estaduais, desde a edição da Lei nº 13.756/2018, é requisito obrigatório para recebimento de repasses anuais do Fundo Nacional de Segurança Pública. Entre as atribuições dos conselhos, pode-se citar a integração entre as instituições com representação no órgão e o acompanhamento dos planos e ações de segurança pública no estado.

No que concerne ao Ministério Público, é possível dizer que a instituição está mais ligada ao componente de Justiça Criminal, vez que tem atuação preponderante na persecução penal e na defesa da ordem jurídica e de interesses sociais e coletivos.

No entanto, o Ministério Público tem duas competências que mais se assemelham ao componente de Segurança Pública. São elas: a função investigativa do Ministério Público e o controle externo da atividade policial, previstas, respectivamente, no art. 129, III e VII, da CF.

O art. 127 da CF disciplina que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado a quem incumbe a defesa da “ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público também é responsável por “promover, privativamente, a ação penal pública (CPP, art. 257) e iniciar inquérito policial em tais tipos de crimes (CPP, art. 5º, II).

A condução de investigações criminais por parte do MP é tema de acirrada discussão doutrinária e jurisprudencial. Em que pese não ser esse o foco deste trabalho, importa apenas mencionar que o exercício de tal função investigativa, por ser anterior à propositura formal da peça acusatória ao Poder Judiciário (o que inicia a etapa da Justiça Criminal), está mais ligada ao Subsistema de Segurança Pública.

O controle externo da atividade policial é regulado pelo art. 9º da Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público da União, que também é aplicável aos ministérios públicos estaduais, em razão da previsão do art. 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

De acordo com a Lei Complementar nº 75/1993, o MP exerce essa modalidade de controle por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo ingressar livremente em estabelecimentos policiais e prisionais, acessar quaisquer documentos relativos à atividade policial, representar à autoridade competente em caso de irregularidades, requisitar a instrução de inquérito policial para apuração de fato ilícito ocorrido na atividade policial e promover a ação penal por abuso de poder. A matéria também é regulada pela Resolução CNMP 20/2007.

No tópico a seguir será traçada a estrutura federal do subsistema de segurança pública, fazendo-se um paralelo com os órgãos e atores que operam na estrutura estadual, já abordada.

2.1.3 Esfera federal

A estrutura de segurança pública federal concentra-se no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Entre outros órgãos, a pasta abrange: Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Além disso, o MJSP, a partir da promulgação da Lei nº 13.675/2018 passa a figurar, formalmente, como ator central do Sistema Único de Segurança Pública, composto por União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Senasp tem sua competência definida pelo artigo 23 do Decreto nº 9.662/2019. Entre outras funções, cabe à Senasp elaborar, implementar e acompanhar as ações de segurança pública do Governo Federal, coordenar e integrar a segurança pública no território nacional, promover a integração federativa, coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública e gerir o Fundo Nacional de Segurança Pública.

A Senasp também é a principal responsável pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), criado pela Lei nº 12.681/2012.

No âmbito da União, cabe à Polícia Federal exercer as funções de polícia judiciária, atividade exercida pela Polícia Civil nos estados (só pra fazer o paralelo). Pautadas no artigo 144, § 1º, da CF, as competências do órgão consistem em:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Por sua vez, a Polícia Rodoviária Federal funda-se no artigo 144, § 2º, da Constituição, tendo como atribuição maior o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Além das competências estabelecidas na Constituição, segundo o art. 20 da Lei nº 9.503/1997, a PRF atua na prevenção e repressão aos crimes previstos no ordenamento jurídico, em especial tráfico de drogas e armas, crimes contra os direitos humanos, meio ambiente e ilícitos transfronteiriços.

À semelhança do que ocorre na esfera estadual, o Ministério Público Federal exerce, no âmbito da União, funções investigativas e de controle externo da atividade policial. As funções investigativas dão-se por meio de inquéritos civis conduzidos pelas Procuradorias Regionais da República.

Quanto ao controle externo da atividade policial, há órgão específico para tratar de temática na estrutura do Ministério Público Federal, cabendo a função à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. O órgão tem como objetivo velar pela regularidade, adequação e eficiência dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como promover maior integração entre o MP e os órgãos policiais.

Por fim, cabe mencionar que o papel exercido pelas Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) na segurança pública, que, excepcionalmente, podem ser empregadas em ações de garantia da lei e da ordem. Nesse sentido, o art. 142 da CF estabelece que as Forças Armadas se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deste, da lei e da ordem. O tema é regulamentado pela Lei Complementar nº 97/1999 e pelo Decreto nº 3.897/2001.

2.2 Subsistema de Justiça Criminal

Dentro do sistema de justiça criminal, a componente da justiça criminal refere-se à atuação das instituições essenciais à Justiça para processar e julgar aqueles que tiveram a autoria de determinado delito apontada pelo Ministério Público.

A organização geral e as competências dos órgãos da justiça criminal são fixadas na Constituição. A justiça criminal organiza-se nas esferas federal e estadual, apenas. As principais estruturas são simétricas entre esses dois níveis federativos. Isto é, no âmbito estadual, o sistema compõe-se da justiça comum, formada por Tribunais de Justiça e juízes estaduais, pelo Ministério Público estadual e pela Defensoria Pública estadual.

Na União, há a Justiça Federal, formada por Tribunais Regionais Federais e juízes federais, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União.

Para explicar a organização da justiça estadual, cabe primeiro fazer breves considerações acerca de algumas regras do processo penal.

Inicialmente, cumpre destacar que há dois tipos de ação penal: aquelas de iniciativas pública e as de iniciativa privada, podendo esta também ser subsidiária da pública, em caso de inércia do titular da ação penal pública.

Segundo Queiroz (2016, p. 568), a ação penal pública, em virtude do interesse coletivo predominante que a move, é sempre obrigatória, cabendo ao Ministério Público intentá-la sempre que dispuser de prova da materialidade e autoria do crime.

Em todos os crimes cuja ação penal é de iniciativa pública, o processo penal inicia-se pela peça processual intitulada de denúncia, formalizada pelo Ministério Público. Nas ações ditas de iniciativa privada, a peça processual é a queixa, impetrada pelo advogado do ofendido. Nesse último caso, o MP atua como fiscal da lei em todas as etapas do processo, podendo, inclusive, aditar a queixa (CPP, art. 45).

Em ambas as hipóteses, pode ou não ter havido inquérito policial anterior, visto que não é obrigatório. A diferença entre os casos em relação ao inquérito policial é que, nos delitos que resultam em ação penal pública condicionada e ação penal privada, a instauração do inquérito depende de representação ou de requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la (CPP, art. 5º, §§ 4º e 5º).

O processo penal, então, inicia-se com o oferecimento da denúncia ou queixa. Em ambos os casos, o juiz competente analisará se a denúncia ou queixa cumpre os requisitos do art. 41 do CPP, isto é, se contém a exposição do fato criminoso, todas suas circunstâncias, a qualificação do acusado, a classificação do crime e, quando necessário, o rol de testemunhas.

No processo penal, a competência jurisdicional é determinada, em regra, pelo lugar da infração. Outros fatores, no entanto, podem interferir na competência. Para os fins de organização judiciária, o mais importante deles é a competência em razão da natureza da infração.

Embora, via de regra, as infrações penais sejam de competência, na primeira instância, das varas criminais, o art. 74, § 1º, do CPP, estabelece que os crimes dolosos contra a vida são processados e julgados no tribunal do júri.

Além disso, a Lei nº 9.099/1995 determina que as infrações de menor potencial ofensivo, salvo as alterações da competência em razão de conexão e continência, serão julgadas pelo juizado especial criminal. A mesma lei define como infração de menor potencial ofensivo as contravenções penais e os crimes de pena máxima inferior a dois anos.

Paulo Queiroz (2016, p. 568) pontua caber ao Ministério Público requerer a transação penal quando se tratar de crime de menor potencial ofensivo ou a suspensão condicional processo nos crimes de médio potencial ofensivo, nos quais a pena mínima é superior a um ano.

A figura do advogado é essencial no processo penal. O art. 261 do CPP estabelece que “nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor”. Todavia, o acusado que deixar de constituir advogado nos autos do processo ou que deixar de comparecer aos atos processuais terá um defensor dativo nomeado, a título gratuito ou oneroso, a depender da situação econômica do acusado (CPP, arts. 263, parágrafo único, e 362, parágrafo único).

O acusado hipossuficiente poderá ser assistido pela Defensoria Pública. Segundo o art. 134 da Constituição, a Defensoria Pública é responsável por prestar assistência judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Quadro 2 – Subsistema de Justiça Criminal

Esfera	Entidade	Funções principais relativas ao subsistema
Estadual/federal	Justiça estadual/federal	Instrução do processo criminal e julgamento
	Ministério Público estadual/federal	Persecução penal
	Defensoria Pública estadual/da União	Assistência judicial aos necessitados

Fonte: o próprio autor, 2019.

2.3 Subsistema de Execução Penal

A execução penal refere-se ao momento em que o Estado faz cumprir pena imposta a um sujeito, após um processo criminal. As penas aplicáveis podem ser restritivas de direitos, restritivas de liberdade ou pecuniárias (multas).

Além das penas, que resultam de uma sentença condenatória em um processo criminal, o juiz pode aplicar medidas cautelares no decorrer do processo criminal para resguardar a ordem pública, econômica ou a efetividade da investigação ou do processo criminal. As medidas cautelares, assim como as penas, podem restringir liberdade ou direitos.

Durante todo o período de execução da pena ou medida cautelar, existe a tutela do Poder Judiciário. Contudo, o cumprimento material da pena em si dá-se, especialmente no caso da pena privativa de liberdade, por ação do Poder Executivo.

Nessa linha, convém ressaltar a natureza jurídica da execução penal. Segundo Nucci (2019): “cuida-se da atividade jurisdicional, voltada a tornar efetiva a pretensão punitiva do Estado, em associação à atividade administrativa, fornecedora dos meios materiais para tanto. Portanto, um processo de natureza mista, abrangendo aspectos jurisdicionais e administrativos”.

Além disso, pode-se afirmar que a Constituição assegurou a competência por legislar sobre núcleo jurisdicional da execução penal à União, cabendo privativamente a esse ente legislar sobre a matéria, por estar intimamente ligada ao direito penal e processual penal (art. 22, I). Já as matérias de cunho administrativo, afetas ao funcionamento de serviços penais, tratadas pela Constituição como direito penitenciário, são também de competência da União, mas concorrente com estados e Distrito Federal.

Para melhor visualização da estrutura, segue quadro resumo das entidades envolvidas e suas funções, divididas por esfera, elaborado a partir da Lei de Execução Penal:

Quadro 3 – Subsistema de Execução Penal

Esfera	Entidade	Funções principais relativas ao subsistema
Municipal	Patronatos municipais	Acompanhamento, fiscalização e apoio das penas restritivas de direitos e do regime aberto
	Conselhos da Comunidade apoiados pelos municípios	São entidades instaladas pelo juiz da execução. Podem ser constituídas de diversas formas, inclusive com vínculo ao município. Auxiliam o Poder Judiciário na fiscalização das unidades penais da respectiva comarca
	Administração municipal	Pode apoiar presos e egressos por meio das redes de assistência social, à saúde, à educação, bem como constituir parcerias para instalação de oficinas de trabalho.
Estadual	Justiça estadual	O juiz da execução preside o processo de execução e tem outras responsabilidades, como: zelar pelo cumprimento da pena, inspecionar mensalmente os estabelecimentos penais, interditar estabelecimentos, se for o caso, e instalar o conselho da comunidade.
	Departamento Penitenciário local	Supervisão e coordenação das unidades penais do estado
	Conselho Penitenciário	Emitir parecer sobre indulto e comutação da pena, inspecionar estabelecimentos penais, reportar-se ao CNPCP e supervisionar patronatos e a assistência aos egressos
	Patronato	Mesmas funções descritas acima
	Conselho da Comunidade	Mesmas funções descritas acima

	Ministério Público	Fiscalizar a execução da pena, fiscalizar a regularidade das guias de recolhimento e visitar mensalmente os estabelecimentos penais
	Defensoria Pública estadual	Defesa judicial dos necessitados no âmbito da execução penal, fiscalizar o cumprimento das normas de execução penal e visitar estabelecimentos penais
Federal	Justiça Federal	Funções análogas à Justiça estadual
	Ministério Público Federal	Funções análogas à Ministério Público estadual
	Defensoria Pública da União	Funções análogas à Defensoria Pública estadual
	Departamento Penitenciário Nacional	Gerir presídios federais, inspecionar estabelecimentos penais, assistir tecnicamente e financeiramente às UFs e elaborar, implementar e acompanhar a política penitenciária nacional
	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Propor diretrizes, prioridades e metas para a política criminal quanto à execução penal e inspecionar estabelecimentos penais

Fonte: o próprio autor, 2019.

As penas restritivas de direito, comumente chamadas de “penas alternativas”, são definidas no art. 43 do Código Penal. São elas a prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviço comunitário e interdição de direitos.

As penas privativas de liberdade podem se dar em regimes fechado, semiaberto e aberto. Para cada regime, a LEP define um estabelecimento penal adequado para o cumprimento da pena, que são, respectivamente, a penitenciária, a colônia industrial ou agrícola e o patronato.

Além disso, no caso da prisão provisória, a LEP determina que o cumprimento da medida ocorra em uma cadeia pública, de modo a se separar presos provisórios e sentenciados.

2.3.1 Esfera municipal

A atuação dos municípios na execução penal não decorre de uma atribuição expressa de deveres por meio da Constituição ou da Lei de Execução Penal, como ocorre no caso da União e dos estados.

Os municípios não integram o Subsistema de Justiça Criminal, tampouco são encarregados pela manutenção de estabelecimentos prisionais. No entanto, assim como ocorreu em relação ao Subsistema de Segurança Pública, o papel dos municípios tem ganhado contorno no Sistema de Justiça Criminal brasileiro.

Inicialmente, vale destacar que a LEP fez menção aos municípios em três ocasiões: na utilização da rede municipal de educação para prestar assistência aos presos; na constituição de parcerias com a iniciativa privada para implantação de oficinas de trabalho; e na dispensa de concorrência pública para aquisição de bens provenientes do trabalho de presos.

Em que pese as hipóteses previstas na LEP, não houve ali um delineamento das funções no município na execução penal. Assim, eventual envolvimento do município na execução penal, na forma de assunção de responsabilidades concretas nas áreas de assistência social, de saúde, de educação ou, ainda, em políticas de trabalho, ficava a mercê de arranjos político-institucionais entre a administração penitenciária local e os municípios detentores de unidades penais.

Em 2014, a situação começou a mudar com o lançamento, por parte do Governo Federal, da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), por meio da Portaria Interministerial nº 1/2014 (Ministérios da Saúde e da Justiça).

O programa buscava garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade ao Sistema Único de Saúde, possibilitando a implantação de pontos da Rede de Atenção à Saúde em unidades prisionais. O programa foi, então, um marco na evolução do papel municipal na execução penal, vez que permitia aos municípios interessados o envolvimento direto com a execução penal na assistência à saúde.

Em 2016, com múltiplas crises ocorridas no sistema prisional e com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, que vedou o contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, o Governo Federal editou medida provisória autorizando repasses anuais obrigatórios desse fundo aos estados e municípios.

A medida provisória foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, tendo resultado, no que diz respeito aos municípios, em repasses anuais a esse entes de até 10% do orçamento do Funpen (art. 3º-A, § 7º, II, da LC 79/1994), a serem aplicados da forma seguinte (art. 3º-A, § 2º, da LC nº 79/1994):

§ 2º Os repasses a que se refere o caput deste artigo serão aplicados nas atividades previstas no art. 3º desta Lei, no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e **no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais, no caso dos Municípios** (destaque acrescido).

Deve-se ressaltar que, segundo o *caput* do dispositivo citado, os municípios deverão constituir fundos penitenciários específicos para receber esses recursos, o que é outro aspecto que tende a institucionalizar o papel do município no apoio à execução penal.

Vale mencionar, inclusive, que não há qualquer óbice para que os municípios utilizem os recursos do Funpen para constituir patronatos municipais, entidades previstas na LEP, cujo objetivo de acompanhar, apoiar e orientar o cumprimento de penas restritivas de direitos e no regime aberto.

Outro importante ponto a ser mencionado é a Resolução Conjunta nº 1, de 7/11/2018, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, que qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do sistema penitenciário no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), expandindo substancialmente o acesso à assistência social por parte desse público.

2.3.2 Esfera estadual

A execução penal dá-se majoritariamente na esfera estadual, uma vez que nela tramitam a imensa maioria dos processos de execução penal e se custodiam a maioria das pessoas.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça e Segurança Pública de junho/2016, última versão que especificava o quantitativo de pessoas presas no sistema penitenciário federal, verifica-se que, naquela data, havia apenas 437 pessoas em unidades federais, menos que 0,01% da população prisional brasileira.

Os atores do Subsistema de Justiça Criminal, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, exercem, também, um papel na execução penal.

Como explicado anteriormente, a execução penal tem um ângulo judicial, em razão de correr um processo de execução penal no qual se observam os princípios da ampla defesa e do contraditório, e outro ângulo administrativo.

Dessa forma, a Lei de Execução Penal (LEP) estabelece prerrogativas e deveres a diversos órgãos, que são classificados como órgãos da execução penal, que se somam às competências ordinárias dos órgãos típicos da Justiça Criminal. Além do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, outros órgãos tem seu papel evidenciado na LEP, como se mostrará neste subcapítulo.

A LEP, em seu art. 61, lista os órgãos da execução penal, a saber: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o juízo da execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários (nacional e local), o patronato, o Conselho da Comunidade e a Defensoria Pública.

A Lei de Execuções faz menção ao órgão do Poder Executivo estadual responsável pela execução penal como “departamento penitenciário local”, atribuindo-lhe a missão de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade Federativa.

Observa-se, na prática, grande variância entre o formato adotado para esse departamento nas UFs. Por vezes, há uma secretaria de estado responsável pelo tema (por exemplo, secretaria de administração penitenciária). Outras vezes, há um setor dedicado ao tema no interior de uma pasta mais abrangente, como Secretaria de Justiça ou Secretaria de Segurança Pública.

Embora sob custódia direta do Poder Executivo, a execução penal é presidida por um juiz. A LEP é clara ao estabelecer, em seu art. 65, que “a execução penal competirá ao juiz indicado na lei local de organização judiciária”.

Na execução penal, o juiz assume deveres que vão além da típica atuação judicante. Ao juiz da execução compete (LEP, art. 66, VI-IX): zelar pelo cumprimento da pena e da medida de segurança; inspecionar, mensalmente, estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei; e compor e instalar o conselho da comunidade.

Por sua vez, ao Ministério Público são também conferidas atribuições distintas das assumidas no processo de conhecimento, fazendo do órgão um importante ator para assegurar o regular andamento da execução penal.

O arts. 67 e 68 da LEP determinam que o MP deve fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança, a regularidade das guias de recolhimento e internamento e visitar mensalmente os estabelecimentos penais. Além disso, o órgão deve adotar as providências necessárias para o desenvolvimento do processo executivo.

A Defensoria Pública, além das atribuições de assistência judicial aos apenados no curso da pena, de modo semelhante ao MP, deve assumir postura proativa como garantidora da adequada execução penal.

De acordo com a LEP, o órgão deve representar ao juiz da execução ou autoridade administrativa no caso de violação das normas de execução penal, visitar periodicamente os estabelecimentos penais e, em caso de necessidade, requerer a interdição de estabelecimento penal.

Sobre a atuação da Defensoria Pública na execução penal, Araújo (2014, p. 137) consigna:

A Defensoria Pública passa a integrar o complexo da Execução da Pena, sendo órgão responsável pela defesa dos interesses da pessoa presa que não tenha constituído um Advogado. Considerando que a maioria absoluta das pessoas presas são pobres – sem prejuízo da atuação alegando a vulnerabilidade – a Defensoria Pública passa a atuar em praticamente todos os processos de execução da pena que tramitam perante o poder judiciário. Nessa perspectiva individual, ingressa no processo de execução buscando tutelar os interesses de uma pessoa específica, realizando sua defesa, fiscalizando a execução da pena e requerendo os direitos subjetivos no curso da execução da sanção criminal.

Ainda no âmbito estadual, a LEP prevê o Conselho Penitenciário como órgão consultivo e fiscalizador da execução penal. O órgão é responsável por inspecionar estabelecimentos penais, reportar-se ao CNPCP e supervisionar os patronatos e assistência aos egressos.

Os conselhos de comunidade são entidades previstas pelos artigos 61, 80 e 81 da LEP, cujas competências incluem a: visita, no mínimo, mensal aos estabelecimentos penais que existem na respectiva comarca; a entrevista dos apenados; elaboração de relatórios mensais a serem apresentados ao juiz da execução responsável e ao Conselho Penitenciário; e realização de diligências para obtenção de recurso que visem à melhora da assistência dos condenados.

Por fim, os patronatos são órgãos responsáveis pela assistência aos albergados (regime aberto) e aos egressos. Os patronatos devem apoiar o Poder Judiciário, por meio da orientação dos condenados a penas restritivas de direitos e da fiscalização do cumprimento dessas penas.

2.3.3 Esfera federal

No âmbito da União, replicam-se, no que tange à execução penal, as estruturas e atribuições relativas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Departamento Penitenciário.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem atribuições adicionais em relação ao órgão semelhante de na esfera estadual (departamento penitenciário local).

Além de ser responsável pela gestão das penitenciárias federais, de acordo com os arts. 71 e 72 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), o Depen é o órgão executivo da política penitenciária nacional e agrega funções de supervisão, coordenação e apoio ao sistema penitenciário nacional.

Cabe ao órgão, também, auxiliar tecnicamente as Unidades Federativas nas matérias de sua competência e apoiá-las financeiramente por meio do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), estabelecido pela LC nº 79/1994.

Outra função do Depen é prestar apoio administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). O CNPCP tem suas competências definidas nos arts. 62-64 da LEP, que são a propositura de diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, à administração da justiça criminal e à execução das penas e das medidas de segurança; de contribuição para a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, além de sugerir as metas e as prioridades da política criminal e penitenciária; de inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais; e de promover a avaliação periódica do sistema criminal para a adequação às necessidades do País.

3 PAPEL DA UNIÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Ao se analisar o cenário recente da segurança pública brasileira, seria de se esperar que o Governo Federal assumisse relevante função na área. O Brasil, de modo geral, enfrenta um quadro agravado na segurança pública, ao passo que vislumbra desafios adicionais em adotar medidas efetivas para redução da criminalidade em razão de suas dimensões continentais e do complexo arranjo federativo. Somado a isso, a segurança pública tem figurado como uma das principais demandas da população brasileira (DATAFOLHA, 2018).

No entanto, desde a redemocratização, o que se observou foi uma tímida atuação da União no campo. Apesar de a participação do Governo Federal na segurança pública ser hoje muito superior em relação ao que foi no passado, ainda se espera que haja avanços em diversos aspectos.

Neste capítulo, serão exploradas (i) considerações sobre a natureza do papel da União na segurança pública, (ii) o processo histórico da evolução dessa atuação e (iii) uma análise das conquistas e desafios da política nacional de segurança pública.

3.1 Considerações sobre o papel da União na segurança pública

A atuação da União no âmbito da segurança pública foi bastante influenciada pela ausência de incumbências no texto constitucional, fato que, como se verá, tem sido contornado por meio de mudanças na legislação infraconstitucional.

Em matéria de segurança pública, a Constituição, em seu art. 144, limitou-se a conferir à União as funções concernentes à atuação da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, isto é, o policiamento ostensivo em rodovias federais e a apuração de infrações penais de repercussão internacional ou interestadual, de infrações penais contra ordem política e social e de infrações penais em detrimento de bens de interesse da União.

A Constituição previu, ainda, atuação da União em segurança pública em caráter excepcional, estabelecendo a possibilidade de intervenção federal em estado federado para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 21, inciso V.

Tais dispositivos do texto constitucional mostram que o tom pretendido pelo legislador constituinte para a participação da União na segurança pública seria, de fato, sutil, tencionando deixar a cargo dos governos estaduais o desenvolvimento de políticas locais.

Com o passar dos anos, contudo, devido a uma conjuntura de fatores, observou-se que o modelo originalmente previsto na Constituição não seria suficiente para atender às

necessidades do país, o que ensejou mudanças no arcabouço legal de forma a expandir as competências da União na segurança pública.

Entre os fatores que ocasionaram alterações no arcabouço infraconstitucional de segurança pública, é possível citar (i) necessidade de apoio operacional da União a UFs em diversos momentos, que foram concretizadas, na maior parte dos casos, por meio de cooperações politicamente acordadas e, na minoria dos casos, por meio de intervenção federal; (ii) necessidade de maior organização do Estado Brasileiro para combater o crime organizado, que observou o crescimento de algumas facções criminosas, que passaram a exercer influência e praticar crimes em muitas áreas do território nacional; (iii) necessidade de uma estratégia ampla para combater o aumento dos índices de criminalidade; e (iv) necessidade de padronização de procedimentos técnicos e da produção de estatísticas criminais, de modo a permitir o diagnóstico e monitoramento do quadro criminal brasileiro.

Uma dessas alterações foi a criação, pelo Decreto nº 5.289/2004, da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), que resultou de um programa de cooperação federativa elaborado pelo Governo Federal. Para constituição dessa força de contingência, as UFs que, por meio de convênio, desejassem aderir ao programa, cederiam pessoal à Senasp.

Posteriormente, a FNSP passou também a ser regida pela Lei nº 11.473/2007. Desde sua criação, a força foi empregada em diversas UFs, em situações diversas, como surtos de violência, greves de policiais, ondas de ataque de organizações criminosas, crises em unidades prisionais e apoio em grandes eventos esportivos.

A criação e utilização da FNSP mostra uma mudança de paradigma em relação à atuação da União na segurança pública, destoando daquela originalmente prevista na Constituição que seria limitada a casos em que uma intervenção federal no sentido formal se justificasse. Com o passar o tempo, entendeu-se que seria mais interessante para a União dispor de um mecanismo menos extremo do que a intervenção federal para atuar em UFs que necessitassem de apoio momentâneo.

Nesse sentido, o Governo Federal optou pela intervenção federal apenas em duas situações, ambas ocorridas em 2018. A primeira foi declarada pelo Decreto 9.288/2018, originado a partir de iniciativa do próprio Presidente da República. O objetivo era de intervir na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, em razão de que dificuldades econômicas do estado estariam impactando na capacidade do ente de suportar os custos da segurança pública, colocando a segurança da população em risco.

O segundo caso ocorreu por requisição da Procuradora-Geral da República, devido a uma crise no sistema prisional de Roraima, a qual foi acatada pelo Presidente da República e formalizada pelo Decreto 9.602/2018.

3.2 A União como ente centralizador da política nacional de segurança pública

O conceito de política ou plano nacional de segurança pública no Brasil teve seus primórdios no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no ano de 2000, com o Plano de Prevenção da Violência Urbana (PIAPS).

O documento reconhecia a complexidade do problema a ser enfrentado e incentivava o aprimoramento da integração entre corporações locais, a qualificação dos recursos humanos e a sinergia entre programas sociais federais, estaduais e municipais.

O Plano de Prevenção da Violência Urbana (BRASIL, 2002, p. 9) pontuou:

Por sua complexidade e amplitude, o combate à violência urbana e, em particular, à criminalidade, não pode ser apenas uma tarefa dos governos. Para controlar este “mal de fim de século”, é preciso organizar todas as forças da sociedade, todos os agentes sociais, todas as organizações e todas as esferas de governo: federal, estaduais e municipais, e todos os poderes: executivo, legislativo e judiciário. Por outro lado, por sua reconhecida complexidade, com suas múltiplas causas e consequências, somente uma ação que articule a prevenção e repressão pode combater de forma efetiva a violência urbana. (...) Por todas essas razões, embora não seja de sua alçada constitucional, o governo federal não poderia ficar omissos.

Assumi o papel de um ator eficiente, pois, foi com o intuito de fortalecer e aperfeiçoar o sistema de segurança pública, integrando ações sociais contra a violência e de repressão contra a criminalidade, que o Governo Federal, em 20 de junho de 2000, lançou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP.

Tais ideias continuaram a integrar os planos elaborados pelos governos subsequentes, dado que permanecem atuais e necessárias.

O plano selecionou sete regiões metropolitanas de alta incidência criminal (Cuiabá, Brasília, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória) e criou um comitê interministerial com representação de praticamente todas as pastas para acompanhamento e integração de programas sociais nessas regiões focais.

A presidência do comitê era do Gabinete de Segurança Institucional, e não do Ministério da Justiça, o que mostra que aquele plano tinha uma identidade muito mais próxima de uma resposta política momentânea do que de uma aspiração de constituir uma estratégia nacional para a segurança pública do país de longo prazo.

Quase que paralelamente à criação desse plano, o governo FHC editou medida provisória criando o Fundo Nacional da Segurança Pública, que foi convertida na Lei 10.201/2001. A lei foi revogada em 2018 pela Lei nº 13.756/2018, mas o FNPS continua funcionando em moldes similares ao instituído pelo governo FHC.

O FNSP, que ficou sob gestão da Senasp, a quem também competia promover a implementação do plano nacional de segurança, serviria para induzir e financiar as políticas locais alinhadas ao plano nacional.

A sistemática criada pelo governo FHC na segurança pública, inspirada no que já se fazia de maneira incipiente na área penitenciária, por meio do Depen e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), continua até hoje no cerne da atuação da União no subsistema de segurança pública.

A lógica que se criou a partir daí foi de que, a cada novo mandatário no Governo Federal, instituir-se-ia uma agenda de intenções e de prioridades e, a partir delas, seriam criadas diretrizes para fomentar sua implementação nos estados, por meio dos recursos de fundos de finalidade específica.

A despeito de a iniciativa do governo FHC ter sido extremamente positiva por ter elevado, de modo inédito, a segurança pública à agenda nacional, o plano não tinha, naquele momento, condições práticas de ser bem-sucedido.

Além do pouco tempo que faltava até o término do mandato, fatores intrínsecos à segurança pública no Brasil, decorrentes do complexo arranjo federativo do país e de uma cultura corporativista resiliente nas organizações policiais, faziam com que fosse muito custosa a implementação de um plano nacional desse gênero. Soares (2007), ao se referir sobre a sistemática de repasses do FNSP aos estados para induzir a política nacional, destacou:

No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não corporativista.

O então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, desde sua candidatura, em 2001, incorporou no seu plano de governo um plano nacional de segurança pública, com a proposta de figurar como um plano de Estado, e não de governo. O plano, naquele momento intitulado ‘Pacto pela Paz’, tinha algumas ideias bastante ambiciosas, como: normatização do Sistema Único de Segurança Pública, desconstitucionalização das polícias, criação de gabinetes de gestão integrada em cada UF e aporte significativo de recursos no FNSP.

Após muitas tratativas para construir consenso em torno do tema, o Governo Federal, no entanto, desistiu de dar seguimento ao plano, fazendo com que este não chegasse a ser

formalizado com os governadores. Segundo Soares (2007), a avaliação do governo federal foi de que ao fazer aquilo, o governo estaria assumindo uma responsabilidade pela segurança pública perante a sociedade que não seria politicamente oportuna.

Dessa forma, tendo desistido o governo Lula de reformas institucionais mais arrojadas, no segundo mandato, o plano nacional que viria a ser proposto teria um caráter menos disruptivo, buscando apenas articular a estrutura existente.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (instituído pela Lei nº 11.530/2007) retomava a ideia de elaboração de uma agenda nacional iniciada pelo governo FHC, com uma lista de propostas fragmentadas, a ser implementada pelas UFs com auxílio financeiro do FNSP, sem propor, contudo, novos mecanismos de gestão na segurança pública do país que assegurassem o monitoramento e a efetividade do plano.

Diferente do programa do governo FHC, o Pronasci era agora encabeçado pelo Ministério da Justiça, com as frentes de: i) formação policial; ii) enfrentamento à corrupção; iii) valorização de pessoal; iv) bolsa-formação; v) integração da FNSP; vi) modernização de unidades prisionais. O Pronasci era definido como uma política de alinhamento entre os esforços da União, estados e municípios e entre os caracteres social e policial das intervenções do Estado.

Também de maneira similar ao plano do governo FHC, o Pronasci selecionou regiões de alta incidência criminal, dessa vez, onze cidades: Brasília, Vitória, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Recife, Maceió, Salvador, Curitiba e Porto Alegre.

Há de se reconhecer que o Pronasci teve muitos méritos, como a inserção dos municípios na problemática de segurança pública, a maior duração do plano (2007-2012) e o endereçamento de questões de fato relevantes, como a qualificação e a valorização de policiais, a modernização das instituições e a aproximação da população. O programa pecou, no entanto, em propor, objetivamente, apenas medidas paliativas para problemas que requeriam mudanças estruturais das instituições.

Após o término do Pronasci, em 2012, a então presidente Dilma Rouseff optou por não dar continuidade ao programa, elaborando, naquele mesmo ano, o Programa Brasil Mais Seguro. O programa, com objetivo de redução da criminalidade violenta, era formado por: “gestão integrada e governança”, “fortalecimento da segurança estadual”, “controle de armas”, “ações de prevenção” e “articulação com o Sistema de Justiça Criminal”.

No entanto, não é possível dizer que o Programa Brasil Mais Seguro tinha as mesmas ambições dos programas dos governos anteriores de funcionar como uma política nacional articuladora na segurança pública no país.

Ao mesmo tempo que vigia o Programa Brasil Mais Seguro do governo Dilma, a Senasp tinha outros sete programas, a saber: Plano Estratégico de Controle das Fronteiras, Programa “Crack, é possível vencer”, Programa de Combate às Organizações Criminosas, Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, Plano de Segurança para Grandes Eventos, Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública (Sinesp) e Programa de Prevenção e Redução dos Acidentes de Trânsito.

Apesar de não ter havido, no governo Dilma, o mesmo realce dado à política nacional de segurança pública observada nos dois governos anteriores, foi neste período que se aprovou a Lei nº 12.681/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP, decorrente de um projeto de lei de 2003 do Senado Federal.

Com a contínua escalada da violência, em 2015, ensaiou-se novo plano de segurança, desta vez intitulado Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, tendo sido anunciado na Portaria MJ nº 1.264/2015, mas que não teve seu teor detalhado até o final de 2016, não chegando, portanto, a ser implementado.

Destaca-se que, em 2016, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1943/2016) determinou ao Ministério da Justiça que implementasse um plano de segurança pública de abrangência nacional, tendo em vista o quadro crítico de criminalidade que o país havia alcançado e a ausência de endereçamento das questões por parte do Governo Federal.

No início de 2017, já no governo de Michel Temer, o MJ e a Senasp noticiaram que estariam desenvolvendo um plano mais abrangente, voltando à ótica de plano nacional de segurança pública (Portaria MJ nº 182/2017), tendo-se elegido três eixos prioritários de atuação: homicídios, violência contra a mulher e criminalidade transacional.

Além disso, nesse mesmo ano, o Governo Federal alterou o nome da pasta para Ministério da Justiça e Segurança Pública, de forma a refletir o maior enfoque no tema que se buscava naquele momento.

Em 2018, em resposta a novo agravamento do quadro criminal, na forma de aumento nos índices de homicídios e reiteradas crises no sistema prisional, a segurança pública foi desmembrada do MJSP, criando-se o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. A pasta específica teria como missão concluir o plano nacional de segurança pública e implementar a regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública, essa última aguardada desde o primeiro governo Lula.

A iniciativa foi bem-sucedida, tendo-se concluído a elaboração de um plano nacional de segurança pública, que foi aberto para consulta pública, e posteriormente foi formalizado pelo Decreto nº 9.630, de 26/12/2018.

A regulamentação do SUSP também foi efetivada, tendo sido aprovada a Lei nº 13.675, de 11/6/2018. Com o governo Bolsonaro, o Ministério da Segurança Pública foi extinto e suas atribuições retornaram ao então Ministério da Justiça, que passou a adotar a nomenclatura adotada no início do governo Temer (Ministério da Justiça e Segurança Pública).

3.3 Avanços e desafios da política nacional de segurança pública

Como visto, houve no Brasil diversas tentativas de se elaborar planos nacionais de segurança pública, que sempre esbarraram em uma série de dificuldades políticas e institucionais.

Para aprofundar a análise, cabe tomar alguns dos fatores que impediram ou limitaram os resultados do Pronasci, que foi, entre os planos vistos, o único que se propunha a atacar o problema da segurança pública de maneira ampla e que contou com esforços significativos do Governo Federal para sua implementação.

3.3.1 Ausência de medidas estruturais, que atuassem para flexibilizar e tornar mais eficiente o modelo de gestão da segurança pública

Convém ressaltar que uma série de problemas comumente relatados com organizações de segurança decorrem do próprio modelo de gestão constitucionalmente estabelecido.

Não se está a dizer que o modelo previsto na Constituição é, necessariamente, inadequado. Porém, relegar o problema da segurança pública estritamente ao plano estadual ao mesmo tempo em que se impõe a esses estados um modelo de organização interna pode dificultar a busca por soluções para os problemas locais.

A desconstitucionalização das polícias, portanto, seria uma saída prática que chegou a ser ventilada pelo Governo Federal, mas que nunca foi colocada adiante. A medida permitiria que cada estado, a depender da sua realidade, escolhesse como se organizar internamente, sem necessariamente ter de passar pela difícil discussão no Congresso Nacional, que sempre esbarra na falta de consenso acerca de temas como polícias únicas, carreiras únicas ou desmilitarização.

Por outra perspectiva, partindo do pressuposto de que não seria viável promover alterações constitucionais dessa natureza, dando-se como certa a permanência do modelo atual de organização das polícias, a resolução dos problemas da falta de uma política local estruturada e da integração de polícias passa, necessariamente, pelo desenvolvimento e modernização institucional desse modelo, que pode ser alcançado por meio do estabelecimento de diretrizes de governança para as UFs.

No cenário atual, esse segundo caminho parece ser o mais provável, tendo em vista que se passa por um momento de constitucionalização cada vez maior de questões corporativas de segurança pública, incentivada, principalmente, por interesses de natureza previdenciária.

Numa Federação em que os braços operacionais de uma política pública se situam nos entes subnacionais, uma política nacional pressupõe planos locais para implementação. Tais planos precisariam ser balizados por meio da fixação de elementos mínimos de forma, duração, indicadores, metas, atores estratégicos, táticos e operacionais envolvidos, entre outros, de forma a permitir, minimamente, o acompanhamento, monitoramento e avaliação das intervenções realizadas.

Mais do que isso, tendo em vista que a maioria dos estados contam com uma Secretária de Segurança Pública, seria necessário estabelecer compromissos (ou no mínimo recomendações) com os entes federados a respeito das formas de atuação desses órgãos centrais da política local em prol da implementação da política nacional.

Seria importante, desde antes da implantação do plano, elucidar como uma SSP precisa se organizar minimamente. Isto é, estabelecer quais recursos humanos, financeiros, tecnológicos necessários para implementação da sua política local.

Em relação aos tópicos levantados, a Lei nº 13.675/2018, que regulamentou o SUSP, clarificou uma parte dos problemas vistos no Pronasci. A Lei do SUSP garantiu uma estrutura de governança para o sistema único, regulando a forma de funcionamento, em abstrato, do arranjo federativo em prol de uma agenda nacional.

A lei trouxe, também, requisitos a mais para as estruturas locais de controle e transparência das organizações policiais, assim como diretrizes para valorização e qualificação de policiais. Apesar dos notáveis avanços trazidos pela lei do SUSP, ainda será necessário verificar se serão suficientes para garantir que o sistema funcione de fato.

3.3.2 Medidas adotadas no âmbito do programa muitas vezes não correspondiam a soluções eficazes para os problemas apontados

Este ponto está relacionado principalmente com a imprecisão do diagnóstico *ex ante* do subsistema de segurança pública. Ao identificar problemas apenas de modo abstrato ou amplo, chega-se a soluções igualmente genéricas e, conseqüentemente, pouco efetivas.

Para clarificar a questão, vale citar um exemplo. Comumente aponta-se para deficiências na formação de policiais a partir da convicção empírica de que o treinamento desses profissionais é negligenciado pelas administrações locais, de que há, por parte desses, por vezes

desrespeito a procedimentos técnicos e a garantias individuais ou, ainda, de que há pouco incentivo para busquem o aperfeiçoamento.

Embora tais afirmações possam, no contexto geral, prosperar, dificilmente é possível arquitetar uma política nacional que busque resolver tal problema com base apenas nessa convicção abstrata.

É necessário, antes, diagnosticar detalhadamente o quadro. Como medir tal déficit? Em quais estados o déficit da formação do policial é maior? Os problemas são adstritos a alguma das organizações policiais? Como será possível saber que a política nacional obteve êxito na melhora real da formação dos policiais de determinada organização? São essas algumas perguntas que precisariam ser respondidas anteriormente à proposição de uma política.

Na impossibilidade de se realizar um diagnóstico como esse em relação a cada um dos eixos estruturantes do programa, o Pronasci optou por permitir que cada UF propusesse as intervenções que julgasse necessária. Aprovada a proposta, a União realizaria um repasse à UF e cobraria apenas a adimplimento daquela proposta específica (e não a resolução do problema factual).

A ideia por trás da mecânica é que, na falta de meios para se fazer um diagnóstico amplo e para estabelecer prioridades, a UF seria mais apta a eleger as áreas prioritárias de intervenção. Tal desenho, contudo, é altamente indesejado para uma política pública, sob pena de apenas perpetuar mazelas já existentes.

Se as UFs conhecessem, de fato, seus maiores problemas, recair-se-ia na situação improvável de que o problema das instituições de segurança pública, ao longo de mais de três décadas desde a redemocratização, só não teria sido resolvido por aspectos orçamentários, enquanto muitos dos problemas estão nitidamente ligados a fatores imateriais como cultura organizacional, ética e transparência.

Na impossibilidade fática de se realizar um diagnóstico *ex ante* na época do lançamento do Pronasci e, diante de necessidade política de iminente lançamento do programa, algumas salvaguardas, no mínimo, poderiam ter sido adotadas quanto à propositura de ações pelos próprios entes beneficiários.

Uma delas seria requerer que a proposta a ser enviada ao Governo Federal pela UF contivesse aval ou parecer de órgão colegiado estadual, independente do tomador de decisão e conhecedor da realidade local, a exemplo de um Conselho Estadual de Segurança Pública, com a participação de atores externos, como Ministério Público, Defensoria Pública e organizações da sociedade civil.

Outra possibilidade seria exigir de cada UF um diagnóstico interno amplo, que resultasse numa priorização de necessidades por meio de uma avaliação de custo e impacto das intervenções a serem adotadas.

Em recentes modificações da regulamentação do Funpen e do FNPS, em 2016 e 2018, respectivamente, nas quais se instituíram repasses anuais e obrigatórios às UFs, passou-se a exigir a constituição de conselhos estaduais para fiscalização dos recursos, mas não como instância aprovadora.

A Lei do SUSP, contudo, estabeleceu competências adicionais aos conselhos, os quais poderão agora contar com maior respaldo legal para exercer o controle prévio, concomitante e posterior das políticas locais, a exemplo dos dispositivos colacionados abaixo:

Art. 20. Serão criados Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

(...)

§ 3º Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social exercerão o acompanhamento das instituições referidas no § 2º do art. 9º desta Lei e poderão recomendar providências legais às autoridades competentes. (...)

§ 5º Caberá aos Conselhos propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade. (...)

§ 7º Os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social, que contarão também com representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores, poderão ser descentralizados ou congregados por região para melhor atuação e intercâmbio comunitário. (...)

Art. 21. Os Conselhos serão compostos por:

I - representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp;

II - representante do Poder Judiciário;

III - representante do Ministério Público;

IV - representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

V - representante da Defensoria Pública;

VI - representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social;

VII - representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

3.3.3 Ausência de priorização das intervenções planejadas

A inexistência de priorização entre áreas das intervenções públicas na segurança pública é também decorrente da falta de um diagnóstico detalhado da situação, deixando-se, em razão disso, a cargo de cada UF priorizar internamente a alocação dos recursos transferidos pela União.

Além disso, o escopo do Pronasci era demasiadamente amplo, tratando, inclusive, do sistema penitenciário, temática que é melhor gerida separadamente da ótica da segurança pública, não sendo apropriado, inclusive, que dispute os mesmos recursos orçamentários, tendo em vista que visa um fim social diverso.

A não definição de áreas específicas de intervenção abre, ainda, flanco para desvirtuar o objetivo de um plano nacional de segurança pública, que é o de aperfeiçoar as instituições e

os serviços prestados. Ao selecionar ações para intervenções, é necessário, portanto, evitar que despesas ordinárias que poderiam ser suportadas pelas UF's sejam realizadas dentro do escopo de um plano nacional de segurança pública, a exemplo da compra de armamentos, munições e viaturas.

3.3.4 Ausência de institucionalização do Pronasci

Por último, vale destacar um ponto relativo à institucionalização da política pública. Apesar de o Pronasci ter sido previsto em lei com duração de 2007 a 2012, após o fim desse período, a política foi completamente descontinuada.

Por esse ponto de vista, observa-se como é mais interessante dispor de mecanismos necessários à elaboração, implementação e acompanhamento da política nacional de segurança pública instituídos de modo permanente, deixando, contudo, o conteúdo do plano em regulamentação infralegal responsável por definir os objetivos específicos, metas e prazos.

Nesse aspecto, a regulamentação do SUSP (Lei nº 13.675/2018) constituiu grande avanço, por ter regulado a forma de articulação federativa em prol da elaboração do plano nacional, a exemplo do que se observa no excerto abaixo:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos. (...)

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

4 PAPEL DA UNIÃO NA EXECUÇÃO PENAL

Apesar de a função de custódia de indivíduos em estabelecimentos penais também ser desempenhada pela União, por meio do sistema penitenciário federal, tal atribuição é bastante reduzida em comparação com aquela exercida pelos estados. De acordo com o Infopen 2016 (BRASIL, 2016), no referido ano, o sistema penitenciário federal custodiava 437 pessoas, enquanto os estados mantinham uma população prisional de 726.275.

A referida atribuição é prevista pelo art. 3º da Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990), que prevê: “a União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública”.

Dessa forma, não se busca neste capítulo explorar as funções relativas aos serviços penais propriamente ditos (a exemplo da custódia de indivíduos), e sim abordar as funções da União relativas a políticas de execução penal.

Para isso, serão tratados os seguintes tópicos: (i) considerações sobre a natureza do papel da União na execução penal, (ii) funções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, (iii) atuação do Governo Federal como ente central na política de execução penal, (iv) análise das conquistas e desafios da política execução penal e (v) funções do Conselho Nacional de Justiça.

4.1 Considerações sobre o papel da União na execução penal

No âmbito do Governo Federal, a execução penal também situa-se sob gestão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

O Depen passou a ser previsto na legislação nos moldes em que existe hoje, como um órgão de atuação nacional, a partir da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Nesse sentido, a LEP estabelece:

Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Além de ser responsável por administrar os estabelecimentos penais federais, a LEP a LEP também confere ao Depen competência para: i) fiscalizar a aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; ii) inspecionar fiscalizar periodicamente estabelecimentos e serviços penais; iii) assistir tecnicamente as UFs na implementação da LEP; iv) colaborar com as UFs mediante convênios, na implantação de estabelecimentos penais; v) colaborar com as UFs para realização de cursos de formação de pessoal; vi) estabelecer, mediante convênios com as UFs, o cadastro nacional de vagas existentes em estabelecimentos penais.

O CNPCCP, outra estrutura federal prevista na LEP relacionada à política nacional de execução penal, é responsável por, entre outras funções: i) propor diretrizes de política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; ii) contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento,

sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária; iii) promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País; iv) elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor; v) estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal; e vi) inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais.

Dessa forma, diferente do que ocorreu com a política nacional de segurança pública, que só passou a ser objeto de preocupação do Governo Federal com o agravamento do cenário nacional, a política de execução penal teria muitas razões, de natureza legal e institucional, para adquirir relevância no Poder Executivo federal.

Em primeiro lugar, cabendo privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal, seria razoável haver ênfase ao tema no âmbito do Poder Executivo, de forma que órgãos do governo exercessem a fiscalização da aplicação das normas e a proposição de melhorias na legislação.

Outro ponto é que a LEP, de 1984, estabeleceu expressamente estruturas e competências à União com atribuições de âmbito nacional, inclusive fazendo a conexão entre as atividades de supervisão e coordenação com aquelas propositivas no contexto de uma política nacional.

Além disso, a União criou o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) em 1994 (Lei Complementar nº 79), também bem antes da criação do fundo de segurança pública.

Era de se esperar que o tempo decorrido desde a criação dessas estruturas e do arcabouço legal tivesse levado a um grau considerável de maturidade da temática no âmbito do Governo Federal. Todavia, como se verá, não foi o que ocorreu.

A execução penal sofre com falta de interesse político ainda maior do que no caso da segurança pública. Sem um clamor popular que rogue pela priorização da área, o Poder Executivo federal não tem grande interesse em se imiscuir no tema, que está sob administração direta dos governos estaduais.

A realidade política tem começado a mudar recentemente, com crises reiteradas que têm acometido o sistema prisional, registrando, inclusive, homicídios e tortura, e revelando o resultado de décadas de subinvestimento no setor.

Do ponto de vista orçamentário, o baixo envolvimento do Governo Federal com a execução penal é nítido. No Poder Executivo Federal, praticamente toda a execução orçamentária relacionada à execução penal advém do Funpen.

No gráfico abaixo, observa-se que praticamente não houve, durante a maior parte da existência do Funpen, destinação de recursos ordinários do orçamento federal (fonte 100), sendo a maior parte dos recursos de arrecadação vinculada (custas judiciais federais e

percentual da arrecadação com loterias federais), conforme informações extraídas da base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP (BRASIL, 2000-2018):

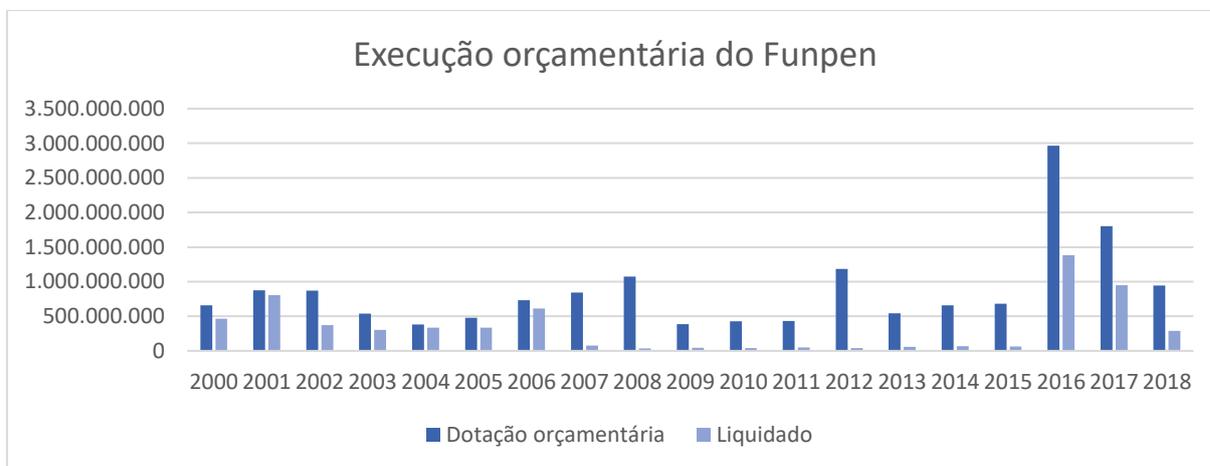
Figura 2 – Fontes das receitas orçamentárias do Funpen



Fonte: dados obtidos do SIOP, 2019.

Além disso, o Funpen enfrenta baixíssima execução histórica do seu orçamento, que se acentuou a partir de 2002, melhorando apenas em 2016. A baixa execução orçamentária é reflexo da falta de priorização do Governo Federal ao tema, seja na forma do direcionamento de contingenciamentos ao fundo, seja por meio da ausência de reforço da estrutura administrativa responsável por executar o orçamento.

Figura 3 – Execução orçamentária do Funpen



Fonte: dados obtidos do SIOP, 2019.

Ressalte-se que boa parte dessa execução ainda se destina a custear as penitenciárias federais, e não ao aprimoramento do subsistema de execução penal do país, como se esperaria que fosse a vocação do fundo. A LC nº 79/1994, em seu art. 1º, estabelece:

Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

4.2 O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária como proponente de diretrizes de política criminal

O CNPCP foi instalado em 1980, originalmente com o nome de Conselho Nacional de Política Penitenciária. No sítio eletrônico do órgão, é possível encontrar produções normativas (resoluções), que datam desde esse mesmo ano, muito embora alguma atuação mais relevante só fosse ser observada a partir de 1983 (BRASIL, 1980-2019).

Na maior parte dos atos, o CNPCP operou por meio de informações, documentos e relatórios de inspeção penitenciária que chegavam ao seu conhecimento e, partir daí, realizando recomendações a órgãos de execução penal ou adotando providências caso a caso, por iniciativa própria ou a pedido do MJSP.

Posteriormente, o CNPCP foi capaz de fornecer ao subsistema de execução penal produções mais abrangentes, analisando, por exemplo, anteprojetos de leis penais.

Quanto a produções próprias, a Resolução nº 16/2003 é um marco importante, por constituir um documento básico sobre a natureza e os princípios das diretrizes e orientações emanadas pelo conselho.

A partir dessa data, encontram-se diversas resoluções que tratam de maneira extensiva diversas áreas da execução penal, estabelecendo diretrizes, padrões mínimos e boas práticas. Entre essas áreas, pode-se citar arquitetura penitenciária, direitos de pessoas privadas de liberdade (saúde, educação, assistência jurídica, entre outros), estatísticas penitenciárias, assistência ao egresso e atividades dos conselhos da comunidade e dos conselhos penitenciários estaduais.

Além disso, o CNPCP elabora, a cada quatro anos, o Plano Nacional de Política Criminal, em atendimento ao art. 64, incisos I e II, da LEP. O plano serve de base para políticas desenvolvidas pelo Depen, bem como para políticas estaduais de execução penal.

O último plano do CNPCP refere-se ao período de 2015-2018. O plano para o quadriênio atual ainda está em elaboração. Considerando esse último plano, verifica-se que o CNPCP sugeriu medidas relacionadas à redução do ingresso de pessoas no sistema penitenciário e à gestão prisional.

Para citar algumas delas, tem-se: i) governança da política criminal e penitenciária; ii) alternativas penais, com justiça restaurativa e mediação penal priorizadas; iii) prisão provisória sem abuso; iv) Defensoria Pública plena; v) implantação do sistema nacional de alternativas penais; vi) monitoração eletrônica para fins de desencarceramento; vii) ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal; viii) trabalhadores e

metodologia prisional nacional; ix) condições do cárcere e tratamento digno do preso; x) gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência; e xi) egressos e política de reintegração social (BRASIL, 2015).

4.3 A União como ente centralizador da política de execução penal

Quanto a políticas do Governo Federal na área de execução penal, identificam-se quatro fases: i) atuação do Depen fora do contexto de um programa de governo institucionalizado (todo o período até a criação do Pronasci, em 2007); ii) Pronasci (2007-2012); iii) Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP (2012-2015); e iv) transferências fundo a fundo (2016 - presente).

Antes de examinar esses períodos, cumpre destacar que a política do Governo Federal na área de execução penal teve uma origem distinta daquela observada na área de segurança pública.

Enquanto na segurança pública o envolvimento do Governo Federal com as políticas locais era praticamente nenhum até o lançamento de um programa nacional por iniciativa da Presidência da República em 2001 (PIAPS – Governo FHC), na execução penal, a atuação do Governo Federal acontecia mesmo antes da elaboração de programa de governo específico.

Primeiramente foram atribuídos deveres e competências legais à União por meio da Lei de Execução Penal, de 1984. A própria criação do Funpen, em 1994, não decorre de uma decisão política tomada para atender a anseios populares, e sim de uma escolha técnica tomada para cumprir deveres previstos em lei relacionadas ao apoio, por parte da União, às UFs.

No caso do FNSP, que foi criado por medida provisória, sua criação deu-se paralelamente ao alvedrio do lançamento de um plano nacional, ocorrido em meio a um momento de comoção nacional. Quanto a esse ponto, vale citar reportagem de 18/01/2017, que rememorou tal fato (ÉPOCA, 2017):

Junho de 2000. Um crime expôs a calamidade da segurança pública brasileira. No sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro, uma refém, grávida, foi morta pela polícia. O sequestrador foi morto, no camburão, por policiais. Na semana seguinte, o ministro da Justiça, José Gregori, anunciou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. “Não há nada mais importante para fazer agora do que combater a violência”, afirmou.

Dessa forma, em que pese não haver na década de 1990 e em boa parte da década de 2000 um programa nacional anunciado para o subsistema de execução penal, pelo menos desde a criação do Funpen em 1994, verifica-se uma atuação consistente do Depen no apoio às UFs.

Examinando, por exemplo, o período que antecede o Pronasci, de 2007, tem-se os Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007 (PPA).

O PPA 2000-2003 contempla o programa “Reestruturação do Sistema Penitenciário”, cujo objetivo era a redução do déficit de vagas prisionais, ações sociais voltadas à população prisional e à capacitação dos recursos humanos do sistema.

O referido programa “Reestruturação do Sistema Penitenciário” continha as seguintes ações, previstas na Lei Orçamentária de 2000 (BRASIL, 2000): i) mutirões na execução penal (grupos de trabalho para prestar assistência jurídica a presos); ii) assistência ao preso, à vítima e ao egresso; iii) profissionalização do preso; iv) serviço de atendimento a condenados a penas alternativas; v) capacitação profissional de agentes; vi) reaparelhamento de estabelecimentos penais; vii) construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais; e viii) implantação do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen).

No PPA seguinte, referente ao período de 2004-2007, há menor enfoque na execução penal. Organizado em objetivos e diretrizes, o PPA 2004-2007 continha o objetivo “Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas”. O referido objetivo abrangia onze diretrizes, das quais apenas uma referia-se diretamente à execução penal, a saber: “Reestruturação dos sistemas penal e prisional, inclusive sob o ponto de vista da reinserção social do egresso”, sendo as demais relativas à segurança pública.

Na Lei Orçamentária de 2004 (BRASIL, 2004), verificam-se as seguintes ações no orçamento do Funpen: i) formação educacional e profissional de internos e egressos; ii) manutenção de penitenciárias federais; iii) capacitação de agentes penitenciários; iv) assistência aos presos e egressos; v) fomento a serviços de acompanhamento das penas e medidas alternativas; vi) aparelhamento de unidades prisionais; vii) construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais; e viii) integração de Sistemas de Informações Penitenciárias.

Ainda nesse período anterior ao Pronasci, é relevante mencionar que, a partir de 2000, o Depen começou a realizar e divulgar o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). No início da série histórica desse levantamento (ano de 2000), o Depen contabilizou uma população prisional de 232.755 pessoas e 135.710 vagas.

Com a elaboração do Pronasci, em 2007, as ações referentes à execução penal do Governo Federal deixaram de concernir exclusivamente ao Depen, passando a pertencer a um programa de governo mais abrangente.

O Pronasci continha três ações estruturais, nas quais a execução penal inseria-se em duas delas: i) modernização de instituições de segurança pública e prisionais; e ii) valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários.

Nesse escopo, o Pronasci objetivava a criação de cerca de 40.000 vagas no sistema prisional e o apoio a outras ações de execução penal. Em 2008, por exemplo, o Pronasci garantiu

orçamento de R\$ 156,8 milhões para execução penal, segundo dados do Relatório de Gestão do Depen 2008 (BRASIL, 2009, p. 46-50), ao passo que o orçamento total do Funpen naquele ano foi de aproximadamente R\$ 206 milhões.

Com a iminência do término do Pronasci e com a elaboração do PPA 2012-2015, lançou-se, no final de 2011, novo programa específico para a execução penal, intitulado de Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP). Pela primeira vez era anunciado um programa de governo específico para a execução penal.

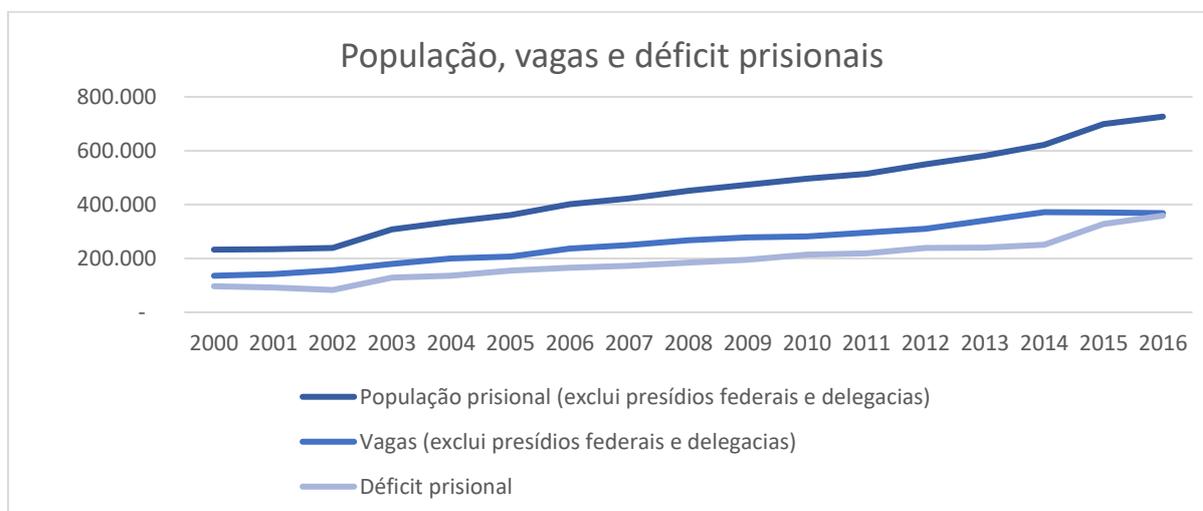
O PNASP tinha como eixo central a criação de vagas no sistema prisional, estabelecendo-se uma meta de 42,5 mil vagas no período 2012-2015. Instituído pela Portaria Depen 522, de 22/11/2011, o programa objetivava eliminar o déficit de estabelecimentos penais femininos, reduzir o número de presos em delegacias de polícia e reduzir o déficit de vagas prisionais.

Após esse período, houve severo agravamento da situação penitenciária do país, com ocorrência de diversas rebeliões em vários estados, especialmente no início dos anos de 2016 e 2017.

As rebeliões eram quase sempre relacionadas com a superlotação do sistema prisional, que, nesse período, já acometia todas as UFs, atingindo, em 2016, um déficit de 358 mil vagas prisionais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

O citado déficit foi resultante de um descompasso histórico entre o ritmo de encarceramento e o de criação de vagas, conforme se verifica no gráfico abaixo, elaborado a partir de dados do Infopen (BRASIL, 2000-2016):

Figura 4 – População, vagas e déficit prisionais



Fonte: dados obtidos do Infopen/MJSP, 2000-2016.

Nesse mesmo contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF), na apreciação da liminar demandada na Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 347 (ADPF nº 347), reconheceu o estado de coisas inconstitucional em que o sistema prisional se encontrava, determinando, entre outras medidas, a vedação do contingenciamento do Funpen.

Tal decisão do STF somada com a crise em que o sistema prisional estava imerso ensejaram a edição da Medida Provisória nº 755, de 19/12/2016, que vedava o contingenciamento do Funpen e instituía repasses anuais e obrigatórios de expressivo percentual do orçamento do fundo às UFs. Quanto a esse ponto, vale citar trecho da exposição de motivos da referida MP (BRASIL, 2016):

Ao mesmo tempo, identifica-se um déficit de mais de 249.000 vagas no Sistema Carcerário, o que acarreta nas péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país. O tratamento penal existente não promove a recuperação do condenado e contribui para a alarmante taxa de reincidência criminal. Cerca de 70% dos egressos das penitenciárias brasileiras torna-se reincidente e, mais grave, cometendo delitos mais violentos na maioria das vezes

As péssimas condições penitenciárias culminaram na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347 do Distrito Federal. Na decisão dessa ADPF, o Supremo Tribunal Federal reputou a situação do Sistema Prisional brasileiro um “estado de coisas inconstitucional” por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade.

Assim, o STF considerou, excepcionalmente, legítima a interferência do judiciário na área orçamentária determinando a imediata liberação das verbas do Funpen e a proibição de a União realizar novos contingenciamentos.

A MP nº 755/2016, revogada pela MP nº 781/2017, que, por sua vez, foi convertida na Lei nº 13.500/2017, inaugurou sistemática de atuação da União no subsistema de execução penal, que, em 2018, foi espelhada também no subsistema de segurança pública.

As chamadas “transferências fundo a fundo”, como ficaram conhecidas, conferiram maior autonomia aos estados, pois eliminavam a necessidade de a UF ter de elaborar proposta de convênio e submetê-la ao crivo do Governo Federal.

Parcela dos recursos do Funpen é anualmente repassado às UFs, conforme regras de rateio definidas em lei, ficando as UFs livres para aplicar os recursos do modo como lhes convir, mediante, apenas, a apresentação de plano de aplicação dos recursos.

Embora a nova sistemática tenha contribuído para incrementar o volume de recursos destinados à execução penal em um primeiro momento, em razão do descontingenciamento do saldo represado do Funpen, não houve, por parte da União, designação de novos recursos orçamentários adicionais, ficando a política restrita à arrecadação ordinária e legalmente vinculada ao Funpen.

Na realidade, apesar da crise no sistema prisional, o direcionamento de recursos foi diminuído pela MP 846/2018, que foi convertida na Lei 13.576/2018. A referida MP revogou o art. 2º, VIII, da LC 79/1994, que previa que 3% das receitas com concursos de prognósticos

deveriam ser direcionadas ao Funpen, passando a estabelecer percentuais significativamente inferiores para repasse ao Funpen (arts. 15-18 da Lei 13.756/2018).

A prática foi semelhante ao que já foi visto no passado, quando da promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como reforma do Judiciário, que inseriu o § 2º no art. 98 da Constituição, estabelecendo que as custas judiciais deveriam que ser necessariamente direcionadas a atividades afetas à Justiça.

Tendo em vista que a interpretação feita do referido dispositivo era que o sistema prisional não integrava atividades da Justiça, a emenda suspendeu a eficácia do art. 2º, VII, da LC 79/1994, que previa que metade das custas judiciais federais deveriam ser destinadas ao Funpen. Por se tratar de emenda à Constituição, o dispositivo pode ter tido efeito ainda maior ao desvincular receitas também nos fundos penitenciários estaduais.

No tópico a seguir, serão analisados os impactos das ações do Governo Federal no que toca à execução penal.

4.4 Avanços e desafios da política de execução penal

Antes de tudo, observa-se que a existência de uma política de execução penal timbrada como programa de governo não é garantia de sucesso da empreitada, tampouco é um requisito essencial para que a mesma seja executada com eficiência.

Tratando-se de políticas de execução penal, tendo em vista que há muitos critérios e responsabilidades já estabelecidos pela própria Lei de Execução Penal, que, no entanto, são rotineiramente afrontados por falta de priorização da área, o mais importante é que se dê as condições de trabalho necessárias aos órgãos executores dessa política.

Mesmo antes da implantação do primeiro programa de governo que envolvesse a execução penal, que foi o Pronasci, em 2007, o Depen já desenvolvia, autonomamente, atividades coerentes com o aprimoramento do subsistema de execução penal.

Como se pode observar nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007, executavam-se ações de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de unidades prisionais, aprimoramento da assistência à pessoa privada de liberdade e ao egresso e investimento em alternativas penais.

Essas atividades não sofreram alterações significativas com a chegada de novos programas de governo e continuam a ser o cerne da missão e dos desafios do Depen até os dias atuais, uma vez que decorrem, basicamente, de diretrizes da LEP.

Em verdade, se o conteúdo da atuação do Depen não mudou com a implantação dos programas de governo, tampouco houve, necessariamente, alterações em sua forma. Os investimentos do Depen voltados para construção ou ampliação de unidades penais, pelo menos

a partir do ano de 2004, segundo o Relatório de Gestão do Depen de 2008 (BRASIL, 2009), já ocorriam por meio de contratos de repasses às UFs, que são, essencialmente, uma modalidade de transferências voluntárias.

Esses instrumentos eram intermediados pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União, assumindo responsabilidades pela aprovação e pelo acompanhamento das obras nos estados.

Acontece que o Pronasci, assim como o PNASP, por meio da Portaria Depen nº 522/2011 (BRASIL, 2011, p. 26), manteve tal sistemática, que só foi substituída quando da instituição dos repasses fundo a fundo, ocorrida em 2016, momento em que a execução dos recursos passou a ser feita diretamente pelo ente beneficiário.

Todavia, a metodologia de contratos de repasse adotada pelo Depen durante a vigência de ambas as políticas (Pronasci e PNASP) não produziu resultados satisfatórios.

Os resultados foram especialmente ruins no âmbito do PNASP, previsto para durar de 2012-2015. Ao final do período, menos de 3% dos resultados esperados haviam sido entregues, conforme pode se verificar de relatório da Controladoria-Geral da União sobre o programa (BRASIL, 2017).

A ineficácia da referidas políticas, especialmente do PNASP, está aparentemente relacionada com dificuldades inerentes à metodologia de contratos de repasse somada com a falta de capacidade operacional do Depen e dos estados.

Ressalte-se que a própria escolha de se utilizar um intermediário (Caixa Econômica Federal) reflete uma falta de estrutura do órgão gestor (Depen) para executar diretamente os recursos de que dispunha. Relatório do TCU aponta nessa mesma direção, alertando para atrasos ligados à metodologia dos contratos de repasse (TCU, 2017):

Entre as principais causas para o não atingimento das metas estão a demora, tanto na aprovação das propostas entre entes da federação e Caixa quanto na conclusão de licitação das obras. A apresentação de projetos e orçamento deficientes, a falta de recursos financeiros estaduais e distrital para os contratos de repasse celebrados e a inadequação da equipe técnica para acompanhamento de contratos de repasse e fiscalização de obras são fatores que contribuem ainda para o não alcance de metas.

Porém, há também pontos positivos a se ressaltar sobre os programas nacionais, identificados especialmente no Pronasci. O programa nacional do governo Lula teve grande mérito ao elevar a execução penal a um status de área prioritária do Governo Federal.

Efeito prático disso foi que houve destinação significativa de recursos ordinários do Orçamento-Geral da União para a execução penal. Para se dar noção da representatividade dos recursos do Pronasci, elaborou-se o quadro abaixo:

Quadro 4 – Recursos do Pronasci

Orçamento do Funpen, no período de 2000-2018, proveniente de recursos do Tesouro Nacional (fonte 100)	R\$ 1.167.571.652,33
Orçamento do Funpen, no período de 2000-2018, arrecadação vinculada (demais fontes)	R\$ 14.398.850.047,09
Orçamento do Pronasci para execução penal (2007-2011)	R\$ 712.963.890,13
Orçamento total do Funpen no período 2007-2011	R\$ 4.060.938.345,27

Fonte: dados obtidos do SIOP, 2019.

Obs: Consideradas as dotações orçamentárias atualizadas, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Atualmente, muito se critica a praxe no setor público chamada de “carimbo de recursos”, a qual tira dos gestores a discricionariedade da alocação orçamentária, por lidarem com verbas de destinação vinculada. No entanto, como se observa da tabela acima, ao menos na área de execução penal, foi essa vinculação de recursos ao Funpen que permitiu que se alcançasse o pouco que foi executado pelo Governo Federal.

Ao longo do período 2000-2018, dos recursos aplicados pela União no subsistema de execução penal (considerando orçamentos do Funpen e das ações do Pronasci relativas à modernização e construção de unidades penais), apenas 12% correspondeu a recursos do Tesouro Nacional. Dessa parcela de recursos do Tesouro, o Pronasci individualmente respondeu por 38%.

Na média (2000-2019), os aportes do Tesouro Nacional corresponderam a R\$ 99 milhões por ano, enquanto as receitas vinculadas renderam ao Funpen uma média de R\$ 757 milhões por ano.

Ressalte-se que apenas o custeio do sistema penitenciário federal (cinco penitenciárias ao todo) custou ao Funpen, em 2018, o valor de R\$ 39 milhões.

No PNASP, o mesmo comprometimento do Governo Federal em aportar recursos não se verificou, tendo havido aporte expressivo da União apenas no ano de 2012 (R\$ 55 milhões).

Outro ponto positivo relativo ao Pronasci foi a busca pelo alinhamento temático entre políticas sociais distintas. Resultado concreto dessa perspectiva de integração de políticas iniciada no governo Lula foi o Programa Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP), lançado em 2014, que conta, atualmente, com a adesão de

todas as UFs e que teve como precursor o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), de 2003.

4.5 A atuação do Conselho Nacional de Justiça no aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário

O preocupante cenário atual do sistema prisional brasileiro, marcado por um déficit de 358 mil vagas, decorre basicamente por um descompasso entre o nível de encarceramento e da criação de vagas. A título de referência desse descompasso, no ano de 2000, o déficit prisional era de 97 mil vagas.

Uma possível inferência a partir dos dados de superlotação prisional é de que a pena privativa de liberdade é utilizada em excesso no país. Não se imiscuindo nessa discussão, por não ser esse o objetivo deste trabalho, deseja-se explorar a ideia de que essa superlotação, independentemente se excessiva ou não, impõe efeitos indesejados sobre a pena aplicada.

Ao gerir presídios com a lotação em índices bem superiores à capacidade dos estabelecimentos penais, o Estado perde o controle sobre as condições de cumprimento da pena. A consequência disso é que a pena pode ter, inclusive, o efeito inverso ao pretendido, passando fomentar o comportamento delituoso, em vez de dissuadi-lo, e tornando a sociedade e o indivíduo custodiado mais perigosos, em vez de menos. É, sem dúvidas, um método irracional de o Estado direcionar seus recursos.

Soma-se à superlotação de presídios a situação estrutural péssima em que muitos desses estabelecimentos se encontram, em razão da idade de muitos desses prédios, dos escassos recursos para conservá-los ou do uso inadequado dado (uso acima da capacidade). Dados do TCU, consolidados a partir de relatórios de inspeção de membros do Conselho Nacional do Ministério Público, mostram que 29% dos estabelecimentos penais estão em condições físicas ruins (TCU, 2019).

Diante desse quadro, algumas respostas no âmbito legislativo foram buscadas, como ocorreu, por exemplo, com a Lei nº 9.714/1998, que ampliou o número de penas alternativas, e com a Lei nº 9.099/1995, que criou os juizados especiais criminais. Muito embora seja possível citar tais leis como tentativas de lidar com essa situação, deve-se ressaltar que, em muitas ocasiões, houve respostas legislativas com sinais trocados, de modo a promover o encarceramento.

Segundo Luiz Flávio Gomes, a Lei nº 9.714/1998 tinha, entre outros, os objetivos seguintes (GOMES, 1999): i) diminuir a superlotação dos presídios; ii) reduzir os custos do sistema penitenciário; iii) favorecer a ressocialização do autor do fato por vias alternativas,

evitando-se o contato carcerário; iv) reduzir a reincidência; e v) preservar os interesses da vítima.

O que se observou, na prática, foi que a mera previsão legal de outros tipos de pena não seria suficiente para surtir o efeito desejado na substituição da pena privativa de liberdade pela pena privativa de direitos.

Embora, em uma primeira análise, o ímpeto para explicar a situação fosse de que há uma simples preferência dos juízes pela pena privativa de liberdade, alternativa mais provável parece ser a de que o problema está relacionado com uma falta de confiança do magistrado na medida alternativa (referindo-se aqui a penas restritivas de direitos e a medidas cautelares diversas da prisão).

No caso da prisão, seu efeito é imediato, a restrição da liberdade concretiza-se tão logo o mandado é cumprido. O instituto carece, no entanto, de seus efeitos mediatos (função ressocializadora da pena), de observação e concretização muito mais difíceis, estando muito mais distantes da ingerência do juiz aplicador da pena.

Assim como o Estado brasileiro tem dificuldade em proporcionar a ressocialização do indivíduo preso, por carecer da estrutura auxiliar necessária ao sistema prisional, o mesmo ocorre com as medidas alternativas, inexistindo os meios que possibilitem a efetivação confiável de muitas dessas medidas.

Para a efetiva aplicação das medidas alternativas, em muitos casos, a previsão legal não é suficiente. A medida precisa ser acompanhada da estruturação de serviços auxiliares, que, para serem constituídos, requerem balizas sobre quem são os responsáveis pela implementação, acompanhamento e fiscalização das penas, sobre as fontes e formas de financiamento dos serviços, o quadro de profissionais responsáveis e o próprio *modus operandi* do serviço penal. Inexistindo tais diretrizes, o foco da gestão e do Poder Judiciário tende a ser a perpetuação das práticas usuais: a pena restritiva de liberdade.

Em face dessa carência, o Depen, pelo menos desde o ano de 2000 (como visto no capítulo 4.1), tem buscado fomentar as penas alternativas por meio de suas políticas. Embora tenha obtido algum sucesso junto a departamento penitenciários locais, tais políticas encontram pouca penetrabilidade no âmbito do Poder Judiciário.

Ante a ausência do necessário detalhamento da legislação federal sobre como esses serviços deveriam ser estruturados, cada UF, quando o fez, buscou um arranjo próprio. Há estados nos quais o próprio Poder Judiciário tomou iniciativa de implementar alguns desses serviços, buscando parcerias e fontes de financiamento. Em outros, o Poder Executivo assim

o fez. A participação ou não de organizações da sociedade civil e da iniciativa privada é outra questão que varia de estado para estado.

Tendo em vista que a mudança na dinâmica da substituição de penas privativas de liberdade por restritivas de direito deve, necessariamente, passar pelo convencimento do Poder Judiciário, sob pena de se tornar inócua, é essencial que esse processo parta de um autodiagnóstico institucional.

Visualizando tal cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem galgado uma posição de protagonismo na promoção do aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário na execução penal.

Nesse sentido, a Resolução CNJ nº 280/2019 determinou que a partir de 31/12/2019 todos os processos de execução penal deveriam correr em sistema informatizado uniformizado (Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU). A medida do CNJ, como se pode observar da motivação do ato e do seu art. 6º, busca possibilitar a uniformização e acompanhamento da execução penal em âmbito nacional, permitindo a criação de estatísticas confiáveis e relevantes.

A Resolução CNJ nº 288/2019, principal exemplo da intenção do Conselho em promover a transformação da execução penal, define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais. A norma fomenta maior envolvimento do Poder Judiciário na temática, prevendo que haja a regulamentação e a articulação locais necessárias.

Na motivação do normativo, mencionam-se a gravidade da situação do sistema prisional e a conseqüente necessidade de ampliar as opções para utilização das alternativas penais. Entre as medidas incentivadas pela resolução, tem-se: i) obrigação de firmar convênios com o Poder Executivo para estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais (art. 4º); ii) criação de varas especializadas de execução penal (art. 6º); e iii) articulação com organizações da sociedade civil (art. 7º, IV).

Embora a Resolução CNJ nº 288/2019 não tenha sido, de fato, uma inovação normativa, por ter substituído a política anterior instituída pela Resolução nº 101/2009, a atual veio conjugada com mecanismo de acompanhamento da implementação da política, que será feito por meio da institucionalização do SEEU, o que gerará ganhos na sua efetividade.

Além da política institucional de execução penal, o CNJ tem paulatinamente elaborado normas específicas sobre os serviços penais, a exemplo da audiência de custódia (Resolução nº 213/2015) e da prestação de serviços comunitários (Resolução nº 154/2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho motivou-se pela difícil situação vivida pelo país na segurança pública e no sistema, marcada por baixa sensação de segurança da população, altos índices criminais e crise generalizada na execução penal, especialmente nas prisões.

Ante o quadro, buscou-se investigar as ações que têm sido adotadas pela União para aperfeiçoar o Sistema de Justiça Criminal em direção a uma maior integração e eficiência de suas instituições, na condição de ente central da Federação e de responsável pela regulação das matérias afetas à Justiça Criminal e por elaborar, implementar e acompanhar as políticas nacionais de segurança pública e de execução penal.

Para atingir esse fim, buscou-se analisar as ações empreendidas quanto aos seus aspectos mais relevantes nos campos da segurança pública e da execução penal.

De modo geral, observou-se que, embora as atividades exercidas pela União tenham apresentado notável evolução nas últimas duas décadas, caminhando para a assunção de um papel de maior relevância tanto na segurança pública quanto na execução penal, tais mudanças ainda não resultaram em mudanças profundas das instituições locais operadoras do Sistema de Justiça Criminal.

Na área de segurança pública, houve avanço significativo com a criação de legislação federal conferindo maior estabilidade e efetividade ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). No entanto, muito ainda precisa ser feito para viabilizar o planejamento e acompanhamento das ações no âmbito desse sistema, a exemplo da criação de mecanismos para medir melhorias nos resultados institucionais decorrentes das intervenções executadas.

Na execução penal, entre as conclusões obtidas, pode-se citar a baixa destinação de recursos ao tema por parte do Governo Federal, reflexo da pouca priorização política da temática, e a necessidade de maior integração entre as ações relativas à implementação de medidas alternativas do Governo Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, como limitação do trabalho, cabe mencionar a ausência de avaliações formais de políticas desenvolvidas pelo Governo Federal, inexistindo, na maioria dos casos, indicadores ou dados objetivos que permitissem auferir eventuais resultados das intervenções realizadas, o que naturalmente traz grandes dificuldades em estudar o tema. Outra limitação diz respeito à dificuldade em obter fontes confiáveis que consolidem dados e informações a nível nacional, tendo em vista que o Sistema de Justiça Criminal tem a maior parte das suas informações produzidas por instituições de nível estadual.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rochester O. A atuação da Defensoria Pública na execução penal: a função política na promoção do acesso à justiça social. **Revista Transgressões**, v. 2, n. 2, p. 133-147, dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 03 set. 2019.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 – Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle Secretaria Federal de Controle Interno, 2017.

_____. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dez. de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em 11 out. 2019.

_____. Decreto Lei nº 3.689, de 3 de out. de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm> Acesso em 08 out. 2019.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de jul. de 1984. **Lei de Execução Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm> Acesso em 02 out. 2019.

_____. Lei nº 9.969, de 11 mai. 2000. **Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9969.htm> Acesso em 22 out. 2019.

_____. Lei nº 10.837, de 16 jan. 2004. **Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 2004**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.837.htm> Acesso em 22 out. 2019.

_____. Lei nº 12.830, de 20 de jun. de 2013. **Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm> Acesso em 08 out. 2019.

_____. Lei nº 13.675, de 11 de jun. de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm> Acesso em 05 out. 2019.

_____. Lei Complementar nº 79, de 7 jan. 1994. **Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htm> Acesso em 12 out. 2019.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. **DEPEN Relatório de Gestão 2008**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. **Infopen 2000-2016**. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/relatorios-sinteticos>>. Acesso em 15 out. 2019.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. **Resoluções**. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes>>. Acesso em 07 out. 2019.

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Plano de Prevenção da Violência Urbana**. Brasília: Presidência da República, 2002.

_____. Medida Provisória nº 755, de 19 dez. 2016. **Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv755.htm> Acesso em 22 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acesso em 04 out. 2019.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Portaria nº 522/2011, de 22 nov. 2011. Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, objeto do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, de 23 nov. 2011, p. 26.

CORRALO, Giovani da S.; KEMMRICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v.10, n.1, p. 126-140, fev/mar. 2016.

CROWE, Timothy D. *Crime Prevention Through Environmental Design: applications of architectural design and space management concepts*. 2 ed. Louisville: National Crime Prevention Institute: University of Louisville, 1999.

DATAFOLHA. Globo.com, 2018. **Saúde e violência são os principais problemas para os eleitores brasileiros, segundo Datafolha**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/09/11/saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-para-os-eleitores-brasileiros-segundo-datafolha.ghtml>>. Acesso em 06 out. 2019.

ÉPOCA. Globo.com, 2017. **Por que os planos nacionais de segurança dão errado?** Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/01/por-que-os-planos-nacionais-de-seguranca-dao-errado.html>>. Acesso em 11 out. 2019.

EXAME. Abril.com, 2018. **Gasto com Judiciário chega a 2% do PIB, quatro vezes a média da OCDE.** Disponível em:

<<https://exame.abril.com.br/economia/gasto-com-judiciario-chega-a-2-do-pib-quatro-vezes-a-media-da-ocde/>>. Acesso em 21 out. 2019.

FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de O. **Sistema de Justiça Criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação.** Brasília: IPEA, 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. Uol.com, 2018. **Veja algumas das maiores rebeliões ocorridas em presídios do Brasil.** Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/veja-algumas-das-maiores-rebelioes-ocorridas-em-presidios-do-brasil.shtml>>. Acesso em 12 out. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017.** São Paulo, 2017.

FRASE, Richard S.; WEIDNER, Robert R. **Criminal Justice System.** 2002. Disponível em: <<https://guides.temple.edu/criminaljustice>> Acesso em 12 out. 2019.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas e Medidas Alternativas à Prisão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Prisional em Números.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>>. Acesso em 17 out. 2019.

MIRAGLIA, Paulo. Os municípios e a segurança pública. In LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Org.). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006, p. 97.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado.** 5ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. **Processo Penal e Execução Penal.** 5ªed. São Paulo: Método, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. R7.com, 2018. **Brasil é o 9º país mais violento do mundo, segundo a OMS.** Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/brasil-e-o-9-pais-mais-violento-do-mundo-segundo-a-oms-17052018>>. Acesso em 23 out. 2019.

PERES, Úrsula et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v.8, n.1, p. 132-153, fev/mar. 2014.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal: Parte Geral.** 12ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** 2007. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 10 out. 2019.

TCU. **Relatório de Auditoria nº 020.748/2014-0**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. DOU 02/08/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=13078133&codPapelTramitavel=57718579>>. Acesso em 10 out. 2019.

TCU. **Relatório de Auditoria nº 018.407/2018-1**. Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=665937>>. Acesso em 10 out. 2019.