



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

JENNIFER SOARES DE MESQUITA

**O Fundo Penitenciário Nacional para garantia dos Direitos
Fundamentais no Sistema Penitenciário do DF**

Brasília – DF

2021

JENNIFER SOARES DE MESQUITA

**O Fundo Penitenciário Nacional para garantia dos Direitos
Fundamentais no Sistema Penitenciário do DF**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Thais
Lemos Duarte

Brasília – DF

2021

JENNIFER SOARES DE MESQUITA

**O Fundo Penitenciário Nacional para garantia dos Direitos
Fundamentais no Sistema Penitenciário do DF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília do(a) aluno(a)

JENNIFER SOARES DE MESQUITA

Professora Dra. Thais Lemos Duarte
Professor-Orientador

Professora Dra. Fernanda Natasha
Bravo
Professor-Examinador 1

Professor Dr. Franco de Matos,
Professor-Examinador 2

Brasília, 03 de novembro de 2021

SSJ54sf Soares de Mesquita, Jennifer
O Fundo Penitenciário Nacional para garantia dos
Direitos Fundamentais no Sistema Penitenciário do DF /
Jennifer Soares de Mesquita; orientador Thais Lemos
Duarte. -- Brasília, 2021.
59 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Sistema Prisional do DF. 2. Fundo Penitenciário
Nacional. 3. Direitos Fundamentais da pessoa privada de
liberdade. I. Lemos Duarte, Thais , orient. II. Título.

Dedico este trabalho a minha mãe Antônia de Maria por me inspirar e ensinar todos os valores fundamentais para ser uma grande mulher. E ao meu primo Gil Vicente (in memoriam) que ansiava presenciar minha formatura, tanto torcia por mim e apoiava.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me conceder saúde para chegar até aqui e por toda a sabedoria e orientação apresentada a mim ao longo da vida.

Agradeço à minha mãe Antônia de Maria por todo suporte, paciência, exemplo de determinação, superação e amor dedicado a mim ao longo da vida, especialmente na reta final da minha graduação. Mãe, todos os meus esforços são inspirados em você que nunca hesitou em dar o máximo por suas filhas e família.

Agradeço às minhas irmãs e familiares por todo incentivo e confiança que depositaram em mim e por me apoiarem a todo momento, por mais difícil que tenha sido o último ano para nossa família. Agradeço ao meu namorado Daruick Cunha pela parceria, paciência, por me incentivar, apoiar e ajudar a superar todas as adversidades.

Agradeço imensamente à minha orientadora Thais Lemos Duarte, por toda dedicação, paciência e comprometimento ao longo da produção deste trabalho. Ressalto a sua capacidade de ajudar a transformar minhas ideias por vezes tão confusas nesse trabalho monográfico.

Agradeço à professora Fernanda Natasha e ao professor Franco de Matos pelo grande apoio na reta final da produção desta monografia e por ao longo da graduação serem tão disponíveis e amigáveis.

E por fim, agradeço imensamente aos meus colegas de curso especialmente a Ianna Faúla, Ana Cristina Nogueira, Mateus Bandeira e Anna Beatriz Rodrigues com quem pude compartilhar todas as angústias e alegrias da graduação, e que foram fundamentais para que eu chegasse até esse momento.

RESUMO

Este trabalho monográfico versa sobre o Fundo Penitenciário Nacional para garantia dos Direitos Fundamentais da pessoa privada de liberdade no Sistema Penitenciário do DF, com foco na compreensão do perfil dos repasses realizados pelo DEPEN ao DF ao longo dos anos de 1994 a 2018. O recorte temporal escolhido compreende o período de estruturação do Departamento Penitenciário Nacional e o mote de repasses do DEPEN para a sistematização do sistema penitenciário do DF. Assim o recorte temporal foi escolhido para possibilitar a compreensão da estruturação do sistema penitenciário do DF, e conseguir compreender a sua evolução histórica até a forma atual.

As hipóteses levantadas foram no sentido da priorização do Estado em construir novos estabelecimentos penais com o intuito de amenizar a superlotação carcerária e também que os repasses realizados do Estado para o DF não segue um padrão de valores variando bastante ao longo dos anos. Nesse sentido foram categorizados em um banco de dados todos os repasses realizados de 1994 a 2018 e apresentado ano a ano de acordo com seus objetos que se categorizam entre saúde, educação, trabalho, infraestrutura entre outros. Ao longo da análise dos repasses os resultados que vão se apresentando foram capazes de confirmar as hipóteses de que os repasses sofrem muita variação ao longo dos anos por diversos motivos como não apresentação de projetos do DF para o DEPEN em relação a pauta prisional e as construções reformas e ampliações dos presídios são de fato priorizadas com o intuito de amenizar a superlotação, porém os resultados mostram que os repasses mudam de prioridade em alguns períodos, por exemplo, até 2006 os gráficos apresentarão prioridade aos repasses para ampliação, reforma e construção e depois adotam um nova prioridade em medidas alternativas, saúde, educação entre outros.

Palavras-chaves: Distrito Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Penitenciário.

ABSTRACT

This monographic work is about the National Penitentiary Fund to guarantee the Fundamental Rights of the person deprived of liberty in the DF Penitentiary System, with a focus on understanding the profile of transfers made by DEPEN to the DF over the years 1994 to 2018. The time frame chosen comprises the structuring period of the National Penitentiary Department and the motto of transfers from DEPEN for the systematization of the DF penitentiary system. Thus, the time frame was chosen to enable the understanding of the structure of the penitentiary system in the Federal District, and to be able to understand its historical evolution to its current form.

The hypotheses raised were in the sense of prioritizing the State to build new penal complements in order to alleviate prison overcrowding and also that the transfers made from the State to the DF do not follow a pattern of values that vary greatly over the years. In this sense, all transfers made from 1994 to 2018 were categorized in a database and presented year by year according to their objects, which are categorized among health, education, work, infrastructure, among others. During the analysis of the transfers, the results that will be transmitted were able to confirm as hypotheses that the transfers provide a lot of variation over the years for various reasons such as the non-submission of projects from the Federal District to DEPEN in relation to the prison agenda and the constructions prison reforms and expansions are in fact prioritized in order to alleviate overcrowding, but the results show that transfers change priority in some periods, for example, until 2006 adopt a new priority in alternative measures, health, education and others

Key words: Federal District, National Penitentiary Department, Penitentiary System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Funções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	21
Figura 2 – Gráfico 1 – Taxa de aprisionamento no DF	40
Figura 3 – Gráfico 2 – Valor total de repasses por ano	44
Figura 4 – Gráfico 3 – Evolução dos repasses para o DF x Evolução do número de presos no DF	46
Figura 5 – Gráfico 4 – Repasses anuais para construção, ampliação e reforma dos estabelecimentos penais	49
Figura 6 – Gráfico 5 – Comparativo entre repasses para construção, ampliação e reforma e outras categorias	50
Figura 7 – Gráfico 6 – Comparativo entre repasses por ano e repasses anual por preso	51

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Leis infraconstitucionais do sistema penitenciário Brasileiro	18
Tabela 1 – Natureza dos repasses.....	47
Tabela 2 – Repasses relacionados à Saúde da pessoa privada de liberdade	52
Tabela 3 – Repasses subcategorizados como acesso a educação	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
FUNPDF	Fundo Penitenciário do Distrito Federal
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
INFOPEN	Informações Penitenciárias
MJ	Ministério da Justiça
PPA	Plano Plurianual
SEAPE	Secretaria de Administração Penitenciária
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UFs	Unidades Federativas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 Capítulo 1 – Do direito do encarcerado e as instituições que definem a política carcerária.....	16
2.1.1 Do direito da população carcerária na legislação ordinária e direitos constitucionais	16
2.1.2 Das instituições que definem a política carcerária no Brasil	20
2.1.3 Departamento Penitenciário Nacional.....	22
2.2 Capítulo 2 – Prisões como estado de coisas institucionais	25
2.2.1 Do contexto histórico do Sistema Penitenciário Brasileiro	25
2.2.2 Estado de coisa institucional.....	29
2.3 Capítulo 3 – Organização Orçamentária da União e do Sistema Penitenciário do Distrito Federal	32
2.3.1 Principais conceitos de orçamento público e sua sistemática	32
2.3.2 Fundos Públicos Especiais	34
2.3.3 O Fundo penitenciário Nacional – FUNPEN	35
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	42
3.1 Dos repasses do DEPEN para o sistema penitenciário do DF	42
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	44
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS.....	58

1. INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário adotado no Brasil conta com legislação ampla e abrangente. Contudo, é visível a grande incompatibilidade do que se almeja na teoria e o que é praticado dentro da rotina do sistema. Isso se deve ao caráter repressivo de controle social que o sistema penitenciário Brasileiro criou em seus estabelecimentos penais. (CABRAL, 2021)

O funcionamento das estruturas presidiárias desde o seu início não oferece aos internos recursos adequados para a sua sobrevivência, visto que a alimentação é precária, as instalações de esgoto em sua maioria são mal projetadas, a possibilidade para higiene pessoal e do ambiente são escassas, acarretando na rápida disseminação de doenças. A taxa de aprisionamento crescente torna todas essas questões ainda mais delicadas por gerar superlotação nos estabelecimentos penais. (BARRETO, 2006) Isso porque, o sistema prisional brasileiro apresenta há muitos anos um crescimento elevado no número de pessoas privadas de liberdade. No relatório “O Brasil Atrás das Grades” (HUMAN RIGHTS WATCH, HRW, 1998) é citado que há mais de uma década, autoridades prisionais estimaram que no Brasil o sistema penitenciário precisava de 50.934 novas vagas para conseguir acomodar toda a população carcerária.

No ano de 1994, a Resolução nº 16 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP declara que de acordo com o Censo Penitenciário Nacional de 1994 o País já enfrentava uma grande precariedade no sistema penitenciário, sendo necessários 130 novos estabelecimentos penais para conseguir eliminar a superpopulação carcerária.

Diante dessa situação a Resolução nº 16, de 12 de dezembro de 1994 do CNPCP faz a seguinte recomendação:

Art.2º – Recomendar que os recursos orçamentários da União e os provenientes do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN sejam alocados em obras federais ou repassados às Unidades Federativas e Municípios, através de convênios, se os projetos e orçamentos dos estabelecimentos penais a serem construídos, reformados, ampliados ou concluídos, estiverem em conformidade com as exigências da presente Resolução.

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) é um fundo público criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, instituído no âmbito do Ministério da

Justiça e Segurança Pública, 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. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2021).

Uma das modalidades de repasse entre o DEPEN e as unidades da federação foi instituída em 2017, através da Lei 13.500, cujo objetivo é alterar aspectos da Lei Complementar nº 79/1994 que institui o FUNPEN. As mudanças foram no sentido de instituir a modalidade de repasses obrigatórios do FUNPEN diretamente às Unidades Federativas (UFs) e municípios, ou seja, a modalidade de repasse “fundo a fundo”. Essa decisão de criar as transferências obrigatórias aconteceu devido a dois fatores determinantes, sendo um a resposta para a situação crítica que o sistema penitenciário nacional vivenciou com rebeliões violentas e simultâneas em diversos estabelecimentos penais brasileiros. Além disso, por conta da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela violação generalizada de direitos fundamentais (TCU, 2019).

Considerando a situação do sistema penitenciário do Distrito Federal, observa-se que não há grande diferença no panorama geral das demais UFs, marcada por violações generalizadas. O trabalho de Barreto (2020) destaca bem essa condição quando trata sobre a Ação Pública movida pela Defensoria Pública do Distrito Federal contra o próprio DF:

Considerando que os presídios distritais não forneciam condições mínimas para o cumprimento adequado e digno da privação de liberdade, o juiz decidiu, à época, que tal situação acarreta violação aos direitos fundamentais das pessoas encarceradas, tanto daqueles em cumprimento de prisão provisória, quanto daqueles em cumprimento de pena privativa de liberdade. Em função desse desenho, foi sinalizada a punição do Distrito Federal ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, bem como de indenização por danos morais individuais a cada preso submetido à superlotação carcerária. (Barreto, 2020, p. 34).

Os problemas do sistema penitenciário do DF estão intimamente ligados às falhas na gestão do sistema, como ficou constatado pela Auditoria do TCU, cuja finalidade era avaliar a aplicação dos recursos repassados do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e ao DF. O relatório da auditoria destacou múltiplos problemas de gestão do sistema prisional. No caso do DF, foi constatada a gestão indevida de recursos do FUNPEN em conta única do DF, indícios de inconformidades

relacionadas às normas de licitações e contratos e atos normativos do DEPEN e, por fim, falta de execução do orçamento em investimentos referente aos valores transferidos de forma obrigatória para a geração de vagas (BARRETO, 2020).

Diante do exposto, é importante salientar como o sistema prisional do DF está estruturado, considerando que as UFs do Estado têm independência para organizar o modelo de gestão e governança da política prisional. Assim, o modelo de gestão e governança da política pública prisional do DF é realizado por dois atores fundamentais sendo: a Secretaria de Administração Penitenciária – SEAPE e o Fundo Penitenciário do Distrito Federal/ FUNPDF, inserido na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal.

Dessa forma, considerando o número crescente de pessoas privadas de liberdade no sistema prisional do Brasil e no DF e analisando a constante necessidade de investimentos que acompanhem o volume de mudanças no sistema para acomodar todas essas pessoas, este trabalho monográfico tem como propósito identificar o perfil dos repasses financeiros efetuados pela União ao sistema penitenciário do Distrito Federal. Qual a natureza dos repasses efetuados ao longo das últimas décadas? Houve variações ao longo do tempo? Para responder a essas perguntas, as discussões aqui realizadas serão baseadas na análise documental e nos dados orçamentários do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, relativos ao período entre 1994 a 2018.

Ressalta-se que a escolha do tema deste trabalho se deu à escassez de discussões que relacionam o sistema prisional brasileiro ao orçamento da União. Entretanto, tal debate é essencial, visto que o orçamento público é um dos pilares principais para a plena manutenção das políticas penais (DUTRA, 2018).

Para a execução desta proposta, o trabalho está sistematizado em três capítulos. O primeiro é uma explanação sobre o desenvolvimento do sistema penal brasileiro, sendo salientadas as diretrizes que regem os cárceres e os órgãos vinculados à pauta. No segundo capítulo, será feito uma espécie de histórico do sistema prisional nacional e os principais problemas contemporâneos que marcam as prisões do país atualmente. Já o terceiro capítulo envolve os principais objetivos

da pesquisa monográfica, tratando do orçamento investido pelo DEPEN entre 1994 e 2018 ao sistema penal do Distrito Federal.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Capítulo 1 – Do direito do encarcerado e as instituições que definem a política carcerária

Tendo em vista a complexidade do sistema prisional brasileiro, a proposta neste capítulo é elucidar sobre as instituições que balizam o sistema como um todo, fornecendo diretrizes e normativas a serem seguidos para que as unidades federativas, apesar de suas particularidades, caminhem para o mesmo sentido, de ter um sistema penitenciário bem estruturado e humanizado como é previsto na Lei de Execução Penal - LEP.

Por isso, o capítulo encontra-se dividido em três partes sendo respectivamente o direito da população carcerária na legislação ordinária e os direitos constitucionais, as instituições que definem a política carcerária no Brasil. Já a última parte está dedicada a tratar do Departamento Penitenciário Nacional, visto que o objetivo de pesquisa o tem como principal referência.

2.1.1 Do direito da população carcerária na legislação ordinária e direitos constitucionais

A Constituição Federal em seu artigo 1º declara como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e declara, ainda, que o poder emana do povo por meio de seus representantes eleitos. Nesse sentido, a liberdade é um direito de ordem positiva ou negativa, individual ou coletiva, cabendo ao Estado balizar e proteger essa condição de acordo com os comandos constitucionais asseguradores de direitos fundamentais e sociais (BRASIL, 1988).

Um meio de ancoragem da função social das normas constitucionais se refere às políticas públicas norteadas pelo princípio central da dignidade da pessoa humana. Elas são idealizadas como atividade coordenada à realização de ações estatais, direcionadas ao atendimento das demandas coletivas da sociedade. Sua

articulação preza pela promoção dos direitos sociais exigindo, assim, a prestação igualitária de ordem material e normativa do Estado (MACEDO JÚNIOR, 2015).

Nesse contexto, emana do Estado o poder de punir, a fim de proteger os bens jurídicos tutelados e garantir a convivência pacífica, harmônica e justa da sociedade. Dentre outras formas, o sistema penal busca garantir essa função estatal. De fato, o formato dos estabelecimentos de cumprimento de pena no Brasil são complexos, se dividindo basicamente em seis modelos, os quais variam de acordo com o crime e a pena, separados para homens e mulheres. Apesar das particularidades de cada estabelecimento penal, o objetivo do sistema prisional brasileiro, em teoria, é a busca da ressocialização e da punição do criminoso. Isto é, formalmente, em simultâneo, visa à privação de liberdade da pessoa delinquente e à sua recuperação social.

Dessa forma, a diretriz penal prevê a garantia de direitos fundamentais, pois estes fazem parte da estrutura da constituição do Estado, sendo feito valer, então, a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84 - LEP) que determina em suas disposições:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I – material;
- II – à saúde;
- III – jurídica;
- IV – educacional;
- V – social;
- VI – religiosa.

Em outros termos, fica imputado ao Estado o dever de assegurar o cumprimento básico de todas as propostas da Carta Magna (1988), do Código Penal (1940), da LEP e das regras e tratados internacionais ratificadas pelo Brasil como, por exemplo Regras de Mandela¹ (1955), Regras de Bangkok (2010) e Declaração Universal do Direitos Humanos (1948). Além dessas normativas, foram lançadas leis infraconstitucionais que regulam os direitos das pessoas presas, em uma tentativa de assegurar os objetivos gerais da pena, algumas delas são (DE SÁ 2012):

¹ Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos, revisada em 2015, passando a ser denominada de Regras de Mandela.

Quadro 1 – Leis infraconstitucionais do sistema penitenciário Brasileiro

I) Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal;
II) Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal;
III) Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal; IV) Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994 – Cria o FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional) e dá outras providências;
VI) Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001 – Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal;
VII) Lei n.º 10.693, de 25 de junho de 2003 – Cria a Carreira de Agente Penitenciário Federal no Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça e dá outras providências. Por fim, no que guarda pertinência com a legislação infralegal, diversos diplomas normativos não de ser sobrelevados
Decretos do Poder Executivo
I) Decreto n.º 1.093, de 23 de março de 1994 – Regulamenta a Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o FUNPEN, e dá outras providências;
Portarias Ministeriais
I) Portaria n.º 674 do Ministério da Justiça, de 20 de março de 2008 – Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN;
III) Portaria n.º 240 do Ministério da Saúde, de 31 de janeiro de 2007 – Publica os novos valores de custeio do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário;
IV) Portaria n.º 277 do Ministério da Justiça, de 13 de março de 2006 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP;
VI) Portaria n.º 153 do Ministério da Justiça, de 27 de fevereiro de 2002 – Institui, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, o Programa Nacional de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas;
Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)
I) Resolução n.º 14, de 11 de novembro de 1994 – Trata das regras mínimas para tratamento dos presos no Brasil;
III) Resolução n.º 5, de 19 de julho de 1999 – Dispõe sobre as Diretrizes Básicas da Política Criminal e Penitenciária;
IV) Resolução n.º 07, de 15 de março de 2003 – Diretrizes Básicas para as Ações de Saúde nos Sistemas Penitenciários;
VIII) Resolução n.º 12, de 07 de dezembro de 2006 – Alteração na redação da Resolução n.º 03/2005, que trata das Diretrizes Básicas para Construção, Ampliação e Reforma de Estabelecimentos Penais;
XI) Resolução n.º 04, de 09 de maio de 2006 – Define os objetivos a serem alcançados para liberação dos recursos do Funpen;
XV) Resolução n.º 03, de 4 de maio de 2004 – Recomenda a adoção do Programa “De volta para Casa”, do Ministério da Saúde;
Portarias do departamento penitenciário nacional – DEPEN
I) Portaria n.º 42, de 24 de agosto de 2004 – Determina que todos os Estados que firmarem novos convênios com o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) têm a obrigação de atualizar o Infopen;

III) Portaria nº162, de 22 de novembro de 2007 – Relaciona os objetos dos instrumentos de transferência de recursos passíveis de padronização;
V) Portaria nº136, de 28 de setembro de 2007 – Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a concessão de financiamento de projetos, ações ou atividades com recursos ação parlamentar 324 Relatório Final do Fundo Penitenciário Nacional no exercício de 2008, e dá outras providências;
IX) Portaria n.º120, de 19 de setembro de 2007 – Disciplina a prestação da Assistência Religiosa nos estabelecimentos penais federais;
X) Portaria n.º 116, de 30 de agosto de 2007 – Reduz os limites mínimos de contrapartida para os Estados e o Distrito Federal, fixados no art. 43, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007;
XIV) Portaria n.º 22, de 17 de maio de 2006 – Estabelece prioridades, prazos, procedimentos e critérios para a concessão de financiamento de projetos, ações ou atividades com recursos do Fundo Penitenciário Nacional, e dá outras providências;
XVII) Portaria n.º 033, de 22 de abril de 2005 – Define os objetivos, diretrizes e procedimentos operacionais do programa destinado à construção de estabelecimentos penais nos Estados e Distrito Federal para aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, integrantes do Orçamento Geral da União do exercício de 2005. Manual de Diretrizes Gerais e Procedimentos Operacionais.

Fonte: Produção própria através de dados da CPI do sistema penitenciário, 2008. pag. 319.²

O rol de direitos legais da população carcerária também deve ser obedecido por todos os entes federados e legislados pela União no que lhe compete, pois como destaca a autora Andrezza Medeiros no livro “Sistema prisional Brasileiro - Crise e Implicações na Pessoa do Condenado”:

É importante refletirmos que garantir direito do preso é garantir o direito da sociedade em recebê-lo de volta, se não em melhores condições, pelo menos não em piores do que as obtidas desde o tormento ingresso no cárcere. (Medeiros, 2017, pag. 672)

Em face do exposto, é necessário salientar que os estabelecimentos penais em sua maioria não seguem o que os normativos determinam como tratamento humano e decente. O Estado de certa forma permite que as pessoas estejam alojadas em presídios superlotados sem a menor condição de recolher seres humanos, o que estimula a omissão de financiamento e a falta de manutenção de políticas públicas adequadas para execução penal. E, assim, a ressocialização se transforma em uma fantasia. (Medeiros, 2017, p. 672).

² Algumas dessas Leis infraconstitucionais foram modificadas no decorrer dos anos, porém grande parte delas ainda está em vigor.

Em boa medida, a consecução do previsto em norma é tarefa das instituições federais e estaduais que produzem a norma penal, as quais serão apresentadas a seguir.

2.1.2 Das instituições que definem a política carcerária no Brasil

O Brasil é considerado como um dos países com os piores indicadores de criminalidade e, ainda, apresenta um dos maiores sistemas penitenciários do mundo. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), vinculado ao DEPEN, no período entre julho e dezembro de 2020, 811.707 mil pessoas cumpriam pena no país. Destas, 668.135 mil estavam privadas de liberdade (DEPEN, 2020).

Esses números denotam a complexidade em administrar o sistema prisional brasileiro, visto que a administração das prisões, cadeias, centros de detenção e demais unidades prisionais são feitas pelos governos estaduais. Ou seja, cada um dos vinte e seis estados, mais o Distrito Federal, administra um conjunto de estabelecimentos penais com estruturas organizacionais distintas e, ainda, apresentam normativas penais próprias, para além de seguirem o prescrito pela legislação nacional, como a LEP e as demais normativas apresentadas na seção anterior.

Art. 119. A legislação local poderá estabelecer normas complementares para o cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto (art. 36, § 1o, do Código Penal) (BRASIL, Lei nº7.210, 1984).

Com vistas a burlar esse desafio, foram criadas diversas instâncias de construção de políticas públicas penais, como as previstas pela LEP. Ou seja, essa norma prevê o funcionamento de instâncias criadas pelo Poder Executivo Estadual e Federal, sendo eles os Conselhos Penitenciários Estaduais que atuam como órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena e seguem legislação própria em cada unidade federativa. Ainda, prevê os Departamentos Penitenciários Estaduais, que podem ser denominados de diferentes formas, como, por exemplo, Secretaria de Justiça. Mas, independentemente de sua denominação, sua principal atribuição é supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da respectiva unidade

federada (LEP, n. 7210; Seção II; Art. 73). Em específico sobre o caso do Distrito Federal, há a Secretaria de Administração do Sistema Penitenciário (SEAPE) e o Conselho Penitenciário do Distrito Federal (COPEP DF), que é vinculado à Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social (SSP/DF).

Apesar da autonomia dos estados sobre os presídios, o governo federal está imbuído em normatizar o controle e a regulação dos sistemas penitenciários. Diretamente ligadas ao Ministério da Justiça (MJ), duas agências federais operam na gestão da política prisional, sendo elas o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP e o já referido DEPEN. O CNPCP tem como foco a orientação das políticas em nível intelectual e o DEPEN fica incumbido da questão prática, como o repasse de orçamento destinado aos estados, por exemplo.

Dessa forma, o CNPCP foi criado em 1980, ficando responsável por formular e definir a política criminal e penitenciária, como previsto na LEP, ou seja, o órgão prescreve diretrizes a serem seguidas pelas unidades federativas. Tais diretrizes buscam sedimentar a pena com caráter ressocializador, compreender a criminalidade dentro de um entrelaçado de condições socioeconômicas e tem o objetivo de garantir que os estados humanizem seu sistema de justiça criminal.

Assim, em virtude do caráter multifacetado que permeia o sistema penitenciário Brasileiro, a tarefa do CNPCP de definir a política criminal e penitenciária se torna atividade desafiadora, devido à necessidade de considerar os diversos interesses e demandas dos sistemas penitenciários de cada unidade federativa. Nesse sentido, são incumbências do CNPCP:

Figura 1 – Funções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

Lei de Execução Penal - CNPCP Art. 64	
I.	Propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
II.	Contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
III.	Promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
IV.	Estimular e promover a pesquisa criminológica;
V.	Elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
VI.	Estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
VII.	Estabelecer os critérios para elaboração da estatística criminal;
VIII.	Inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições e visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu desenvolvimento;
IX.	Representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;
X.	Representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

Fonte: Lei 7.210/1984 - Lei de Execução Penal

Diante disso, o CNPCP trabalha em busca da modernização dos sistemas penitenciários, pois, ao propor, por exemplo, normas e técnicas de aplicação da pena, busca proporcionar mudanças penais, como as ocorridas nas casas correccionais que antes eram estabelecimentos com enorme concentração de detentos e passaram a ser substituídos por locais menores e mais bem estruturados. Apesar de ainda contar com problemas na aplicação das diretrizes, o CNPCP segue em busca da humanização da pena (ROCHA, 2006).

Por sua vez, o DEPEN foi formalmente previsto em lei no ano de 1984 com a atribuição de propor políticas penais, firmando, por exemplo, convênios com os governos estaduais, a partir dos recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) (DUTRA, 2018). Porém, o DEPEN apresenta outros eixos de ação, passando a ter, com base no trabalho efetuado pela Diretoria de Políticas Penitenciárias, diversas atribuições, como será analisado a seguir.

2.1.3 Departamento Penitenciário Nacional

Como órgão executivo da política penitenciária nacional, a história do DEPEN começa em 1822, momento em que suas funções estavam relacionadas ao serviço

de inspeção das prisões da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça. A temática prisional estava ligada à secretaria juntamente com a segurança pública, a justiça criminal, a Guarda Nacional e o tráfico negreiro. Até que, em 1891, foi promulgada a Lei nº 23, de 30 de outubro, que transformou a Secretaria em Ministério da Justiça. Assim, a temática prisional continuou com o órgão.

Somente em 1984, com a sanção da LEP, o Departamento Penitenciário Nacional foi legalmente previsto como nos moldes atuais sendo:

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.

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional; II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei; IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado. VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar. (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003) Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais. (Lei 7.210/1984 - Lei de Execução Penal)

No entanto, ainda assim, durante muito tempo o órgão foi vinculado à estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, sendo instituído nos moldes atuais em 1984 e ganhou autonomia apenas em 2007 com o Decreto nº 6.061 (DEPEN, 2021).

Dessa forma, como consta no relatório de gestão de 2020 do DEPEN, o órgão se caracteriza também como mais um meio de garantir a aplicabilidade da LEP e das diretrizes emanadas pelo CNPCP. Firma-se, então, como ente superior de controle que oferece condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico ao desenvolvimento da política penitenciária.

A atual estrutura organizacional do DEPEN está prevista na Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018, em que se define a estrutura regimental em que o

DEPEN conta basicamente com uma Diretoria Executiva, Diretoria de Política Penitenciárias, Diretoria do Sistema Penitenciário Federal e Diretoria de Inteligência Penitenciária. Visando o objetivo do trabalho monográfico, considero importante colocar em evidência três coordenações da Diretoria Executiva e suas funções que são:

- Coordenação de Orçamento, Finanças, Planejamento e Controle que tem como função coordenar as atividades relacionadas à elaboração, análise e encaminhamento das propostas orçamentárias anuais, bem como das reformulações que se fizerem necessárias no decorrer do exercício; promover, acompanhar e controlar a execução orçamentária e financeira das ações orçamentárias; avaliar as solicitações de disponibilidade orçamentária; apoiar a Direção-Geral do DEPEN em questões orçamentárias e financeiras relacionadas ao desenvolvimento e à elaboração dos planos e programas anuais e plurianuais;
- Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional que busca orientar, coordenar e promover estratégias, planos e pesquisas visando à modernização da engenharia e arquitetura prisional e de melhorias estruturais do sistema prisional, garantindo o aumento de vagas em estabelecimentos penais, com melhores condições para o trabalho de servidores, funcionários e terceirizados, bem como o aprimoramento do tratamento penal e humanização da pena; articular-se com órgãos e entidades federais e estaduais e civis voltados a execução de políticas, elaboração de estudos e pesquisas que visem à engenharia, arquitetura e estrutura dos estabelecimentos penais; apoiar técnica e estrategicamente Estados, Distrito Federal e municípios na elaboração de projetos de construção, ampliação, reformam aprimoramento e adequação de estabelecimentos penais;
- Coordenação-Geral de licitação e de obras que tem como objetivo formalizar e proporcionar a execução das obras do sistema prisional.

A estrutura organizacional do DEPEN demonstra comprometimento em concentrar esforços no sentido de transformar as propostas em ações. No entanto,

como será discutido no capítulo a seguir, há uma espécie de lacuna entre o prescrito pelas normas, as políticas emanadas por órgãos federais e estaduais e a realidade das unidades prisionais do país.

2.2 Capítulo 2 – Prisões como estado de coisas institucionais

A proposta neste segundo capítulo é fazer uma breve contextualização do sistema penitenciário Brasileiro, trazendo questões históricas a fim de compreender suas origens e desenvolvimento, e o que levou o Brasil a se enquadrar ao Estado de Coisas Inconstitucionais.

Assim, o capítulo estará dividido em dois pontos, sendo o contexto histórico do Sistema Penitenciário Brasileiro e o Estado de coisas inconstitucionais.

2.2.1 Do contexto histórico do Sistema Penitenciário Brasileiro

Historicamente, a forma de punir no Brasil passou por diversas transformações ao longo dos séculos. Como ponto de partida, será considerada a época de colonização do país por Portugal, momento em que a coroa, como forma de punição àqueles que afrontavam os ordenamentos lusitanos, ou demonstravam conflitos religiosos, eram perseguidos e degredados para o Brasil.

A coroa portuguesa exercia sobre seus súditos a punição do degredo como pena por excelência para fins de limpeza da metrópole e povoamento da colônia, mas especialmente na Amazônia foi empregada para engrossar as fileiras das forças militares no enfrentamento dos problemas sociais e políticos na região. (DE SOUZA GARCIA, Paulo Rogério, p. 37-44, 2012.)

Começa-se a se delinear, assim, a forma de punir brasileira. Por ser uma colônia portuguesa, segundo Santis e Engbruch (2012), até 1830 o Brasil não possuía um Código Penal próprio. Dessa forma, seguia o direito penal português, congregado nas Ordenações Filipinas. Este documento previa humilhação públicas, penas corporais severas chegando até a pena de morte, confisco de bens, entre outras. Em contrapartida, com a primeira Constituição Federal Brasileira em 1824, surgiram os primeiros esforços no sentido de reformar o sistema punitivo. Esta Carta banuiu as penas cruéis como, por exemplo, a marcação com ferro quente e a tortura,

bem como determinou que as cadeias eram locais adequados ao cumprimento de pena (DI SANTIS E ENGBRUCH, 2012). As modificações foram feitas com ressalva aos escravos que não eram contemplados por essa decisão.

As ordenações Filipinas vieram a ser aplicadas efetivamente no Brasil, sob a administração direta do Reino. Tiveram vigência a partir de 1603, findando em 1830 com o advento do Código do Império. A matéria penal estava contida no Livro V, denominado Famigerado. As penas fundavam-se na crueldade e no terror. Distinguiam-se pela dureza das punições. A pena de morte era aplicada com frequência e sua execução realizava-se com peculiares características, como a morte pelo fogo até ser reduzido a pó e a morte cruel marcada por tormentos, mutilações, marca de fogo, açoites, penas infamantes, degredos e confiscações (TELES, Ney Moura, p.61, 1999).

Em outros termos, em 1830, com a criação do Código Criminal do Império, a ideia da pena com reclusão é introduzida no Brasil de duas formas: prisão simples e a prisão com trabalho, que poderia ser perpétua (DI SANTIS E ENGBRUCH, 2012). Contudo, apesar de ser adotada a pena de privação de liberdade, inicialmente não ficou definido um modelo de sistema carcerário específico, deixando livre para os governos provinciais definirem a delimitação e regulamento a ser seguido.

De fato, como observado por Di Santis e Engburch (2012), em razão da precariedade do sistema penitenciário ocasionada pela falta de diretrizes e pelas péssimas condições estruturais das prisões, fez-se necessária à criação, em 1º de outubro de 1828, da Lei Imperial as Câmaras Municipais. Essa norma instituiu a criação de comissões que iriam prover visitas e relatórios a respeito da situação em que as penitenciárias estavam como mostra o art.56 da Lei Imperial:

Art. 56. Em cada reunião, nomearão uma comissão de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares, e eclesiásticas, dos cárceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam (SANTIS; ENGBRUCH, 2012).

Após a instauração da comissão e de seus primeiros relatórios, ficou ainda mais clara a precariedade dos sistemas penitenciários (SANTIS e ENGBRUCH, 2012). Até meados do século XIX, os relatórios apresentavam declarações de ambientes insalubres, assistência médica precária, mistura entre presos condenados e não condenados, entre outras situações insustentáveis no encarceramento.

Considerando essas condições, a comissão passou a buscar solução para os problemas encontrados. Assim, se iniciou no Brasil o debate sobre sistemas carcerários estrangeiros, visando à futura inauguração das Casas de Correção do Rio de Janeiro em 1850 e de São Paulo em 1852.

A partir dessas discussões, as Casa de Correção foram baseadas no modelo panóptico de Jeremy Bentham, em que a preocupação principal era a criação de ambientes favoráveis para o cumprimento da pena prevista no Código de 1830. De igual maneira, se espelharam também no modelo de Sistema Auburniano, que implantava nas cadeias pátios, celas individuais e oficinas de trabalho. De fato, tal Sistema se encaixava muito bem no Brasil por conta da mentalidade escravista da época visto que:

O modelo auburniano tributa suas esperanças de regeneração no trabalho fora da cela, duro e sob silêncio. [...] Há uma concepção aqui de que o crime é o avesso do mundo do trabalho. É pensado como a consequência de um alheamento do indivíduo das virtudes que o trabalho proporciona. Ócio e vícios de toda sorte o predispõem ao crime. Para os defensores do modelo Auburn, a regeneração, assim, é menos a consequência de uma conversão da alma que brota da meditação [Sistema da Filadélfia] e mais o resultado de um condicionamento do corpo promovido pelo trabalho na prisão (Salla,2006, p. 111.).

Esse sistema foi bem-sucedido na experiência das casas de correção, porém não influenciou mudanças nos sistemas prisionais do restante do país. Entretanto, em meados de 1870, o modelo penal em vigor passou a ser alvo de duras críticas por seu caráter escravista. Diante da insatisfação, foram pensadas, novamente, possíveis soluções para embasar o sistema de pena:

[...] desde que o Código Penal de 1890 entrara em vigor, percebia-se a necessidade de um estabelecimento mais adequado para o cumprimento das penas. Mas é apenas em 1905 que é aprovada uma nova lei para a substituição da antiga penitenciária e conseqüente construção de uma nova. A nova penitenciária, a Penitenciária do Estado, em seu projeto original, de Samuel das Neves, iria conter 1.200 vagas, teriam oficinas de trabalho, tamanho de celas adequado, assim como boa ventilação e iluminação das mesmas. O projeto então é passado para estudo de Ramos de Azevedo, sofrendo pequenas adequações em sua estrutura e é inaugurada em 1920, mesmo não estando completamente concluída (SANTIS e ENGBRUCH, 2012, p.111).

Diante de todos os esforços, em 1890 o Brasil é consagrado com o novo Código Penal, que aboliu a pena de morte, a pena perpétua, os açoites e as galés. Tal documento previa alguns tipos de prisão, como a cumprida em “fortalezas, praças de guerra ou estabelecimentos militares” destinadas aos crimes políticos contra a recém-formada República (ART. 47 DO CÓDIGO PENAL). Ainda, estabeleceu a prisão com trabalho, “cumprida em penitenciárias agrícolas, para esse fim destinado, ou em presídios militares” (ART. 48 DO CÓDIGO PENAL). Ainda no sentido das proposições feitas pelo novo Código Penal, Batista destaca:

... o código penal de 1890 tornou possível que um garoto condenado aos dez anos de idade fosse recolhido para trabalhar num “estabelecimento disciplinar industrial” até os dezessete; e, se depois disso, resolvesse vadiar, retornasse à fábrica-prisão até os vinte e um anos... (Batista, 2001, p.153).

Com a chegada dos dias mais contemporâneos, Batista (2001) retrata a fase atual como o terceiro sistema prisional. O modelo penal mais recente apresenta influência positivista criminológica, que reverbera o discurso racista. Ainda, se embasa no positivismo jurídico, que se atém a lógica do que está em lei sem considerar a influência social.

A privação de liberdade, como em toda sociedade industrial, é a pena por excelência, e o mito da ressocialização para o trabalho edifica colônias agrícolas e estabelecimentos penais industriais. Finalmente, haviam chegado os tempos modernos (Batista, 2001, p.154).

Como mencionado no capítulo um desta monografia, o sistema prisional moderno tem como finalidade a ressocialização do preso, além de buscar a retribuição do ato delinquente. Contudo, apesar de apostar nessas ideias, as condições das penitenciárias e as opções de trabalho para o encarcerado são escassas. Não à toa, Batista (2001) faz o seguinte questionamento: se não há trabalho para os que estão de fora da prisão, como haverá para aqueles institucionalizados? O Brasil aposta cada vez mais no encarceramento e tem a mídia como alavancador da perspectiva de que o poder punitivo é a única forma de solucionar as deficiências de assistência do Estado.

Voltando o olhar para a construção histórica que se deu a forma de punir no Brasil, fica claro que as influências que permaneceram foram a de ambientes

insalubres, superlotados, com infraestrutura precária, o que torna as penitenciárias ambientes propícios à marginalização e não a ressocialização do apenado. Discutiremos melhor esse ponto na próxima seção, trazendo à tona a perspectiva de que o sistema prisional nacional é um “estado de coisas inconstitucional”, como apontado recentemente por um ministro do Supremo Tribunal Federal.

2.2.2 Estado de coisa institucional

A definição do “estado de coisas inconstitucionais - ECI” é basicamente no sentido de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura prisional. Nesse sentido “apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem alterar a situação inconstitucional” (PENELLO, 2021).

No Brasil o ECI surgiu na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 347/DF, Rel. Min. Marco Aurélio. DJ. 09/09/2015), articulado em 2015 perante o STF, no qual se discutia o sistema penitenciário brasileiro. Os pedidos feitos na ADPF foram basicamente para haver determinação que fizesse o Governo Federal elaborar um plano nacional, visando à superação do quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro. Após homologado o plano nacional, os estados e distrito federal deveriam apresentar ao Supremo metodologias de ação próprias que estivessem em harmonia com o plano nacional, estabelecendo metas e propostas específicas para a superação do ECI (PENELLO, 2021).

Em relação à arguição, os ministros do STF só conseguiram chegar a duas conclusões e decidir somente dois dos oito pontos do pedido. O primeiro se referia a liberação do saldo acumulado do FUNPEN, cujo valor era de R\$ 2 bilhões disponíveis em 2015, além de abster a União de contingenciar novamente os recursos do fundo. Já o segundo ponto tratava da realização urgente de audiências de custódia.³ Nesse sentido foi feita uma manifestação do STF que reconheceu:

³ As audiências de custódia consistem na rápida apresentação da pessoa que foi presa a um juiz, em uma audiência onde também são ouvidos Ministério Público, Defensoria Pública ou advogado do preso. Na audiência de custódia é onde decide-se a aplicação de alguma medida cautelar ou a concessão de liberdade. (Portal do Conselho Nacional de Justiça, 2021)

[...] a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), com base na sistêmica violação de direitos fundamentais que se manifesta no âmbito penitenciário brasileiro. Na decisão em questão, dentre os oito pedidos formulados pelo PSOL, autor da ação, dois foram deferidos: (i) a obrigatoriedade da realização de audiências de custódia e (ii) a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para a melhoria do sistema carcerário. Além disso, foi também deferida, de ofício, medida de natureza cautelar sugerida pelo Ministro Roberto Barroso para a realização de diagnóstico da situação fática denunciada para instruir o julgamento de mérito a ser realizado em momento oportuno (2015, online).

Diante dessa manifestação, surgiram muitas discussões acerca do ECI. Isso se dá pelo viés político que tem o estado de coisas inconstitucionais, pois faz com que todos os órgãos competentes do poder público prestem esclarecimentos sobre as causas do abandono do Estado em relação a área a ser tratada, para só assim serem formuladas políticas públicas estratégicas a fim de zelar com os direitos fundamentais (VASCONCELOS, 2020). No entanto, não há consenso em torno do assunto. Por exemplo, Rafaelle de Giorgi, José Eduardo Faria e Celso Campilongo demonstraram em reportagem ao jornal Estadão (2015, ONLINE) opinião contrária à do STF no que tange assumir o Estado de Coisas Inconstitucional, considerando que seria uma forma de judicializar a administração pública. Isto é, na visão dos jornalistas, essa compreensão não seria uma forma coerente de lidar com questões de omissão estatal de direito fundamental (VASCONCELOS, 2020).

Entretanto, apesar das disputas, a “Suprema Corte, que reforçou posição favorável ao ECI, passou a interferir diretamente na elaboração e execução de políticas públicas, discussões, deliberações referentes a verbas a serem gastas com o sistema carcerário, mas também na aplicação de institutos processuais penais. Sua intenção seria aliviar os problemas decorrentes da superlotação dos presídios e as condições degradantes do encarceramento” (VASCONCELOS, 2020).

No âmbito do governo federal, nossa hipótese é de que seja possível ver mudanças na formulação da política analisando os repasses financeiros do DEPEN aos governos estaduais em anos mais recentes. Desde 1994, são firmados convênios, que nada mais são do que contratos e termos de parceria feitos entre União e entidades governamentais, além das transferências fundo a fundo e outras modalidades de repasses, com vistas a destinação de recursos financeiros a serem utilizados na execução de um objetivo comum. No caso dos sistemas penitenciários,

são utilizados para adquirir equipamento médico para atendimento ao encarcerado, para melhoria da infraestrutura entre outras finalidades. O sucesso da administração carcerária depende da junção de diversos fatores, dentre os quais, como pilar fundamental está, a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para o planejamento, gestão e execução dos projetos relativos a essa área (PIGNATARI, 2017). Assim, cabe ao DEPEN viabilizar o repasse de valores as UFs e garantir a efetiva alocação de recursos advindos da União.

Em atenção ao cenário do Distrito Federal, entre 1994 e 2018, qual a natureza dos repasses dos DEPEN a esta unidade federativa? Foi dado maior investimento a que área? Em 2015, com a instituição do estado de coisa inconstitucional relacionado ao sistema prisional, houve mudança na finalidade dos repasses? Responderemos a essas questões no capítulo a seguir.

2.3 Capítulo 3 – Organização Orçamentária da União e do Sistema Penitenciário do Distrito Federal

A estruturação do sistema prisional no Brasil depende dos dispêndios econômicos do Estado, tornando-o indissociável da agenda governamental (RUDNICKI, COSTA e BITENCOURT, 2021). Nesse sentido, o capítulo será desenvolvido em três partes, sendo a primeira sobre os aspectos conceituais de orçamento público e sua sistemática para alocação de recursos. Esse esforço essa dará base para a compreensão de como são feitos os repasses e de onde surgem os valores previstos no orçamento. Na segunda parte serão tratados os aspectos dos fundos especiais da União e seus desdobramentos. E a terceira parte, trata sobre os repasse do FUNPEN para o Distrito Federal, o que dará gancho para tratar das formas com que o sistema prisional do DF se desenvolve na questão orçamentária.

2.3.1 Principais conceitos de orçamento público e sua sistemática

O orçamento público no Brasil é um instrumento utilizado pelos governos com objetivo de organizar seus recursos financeiros, com função alocativa, distributiva e estabilizadora. O orçamento possui forma e conteúdo de lei em que o propósito é estabelecer receitas e despesas, de modo a definir o direcionamento dos valores arrecadados pelo Estado (ENAP, 2014).

Portanto, o orçamento é o produto de um processo deliberativo democrático complexo em que os Poderes Executivo e Legislativo analisam as prioridades públicas e as receitas e decidem o quanto investir em cada área, nos limites dos valores disponíveis e das leis vigentes. [...] a efetivação de qualquer direito traz alguma repercussão financeira e realizá-los depende do direcionamento das finanças públicas, o que por sua vez, depende de decisões políticas dos Poderes Legislativo e Executivo. Nada obstante certa liberdade de conformação deferida às decisões políticas, os poderes políticos não podem agir de forma totalmente discricionária no momento do planejamento orçamentário, muito pelo contrário, devem focar em

uma gestão eficiente direcionada à efetivação dos Direitos Fundamentais, cuja hierarquia de valores já foi previamente posta na Constituição Federal (ÁVILA E BITENCOURT, 2017, p. 21.).

Assim, a Constituição Federal de 1988 que delineou o modelo atual do ciclo orçamentário, prevê em seu artigo 165 a instituição de três leis: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas constituem o Orçamento Geral da União (OGU) e tem a iniciativa para proposição exclusiva do Poder Executivo.

O PPA é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, com início no segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, com intuito de que haja continuidade do processo de planejamento. Ademais, o PPA tem como finalidade estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para que a administração compreenda e direcione melhor os programas de despesa. Além disso, é base para administração dos programas de governo, visto que os resultados dão aos órgãos da administração pública direcionamento e suporte para a elaboração da LDO e a LOA (RUDNICKI, COSTA e BITENCOURT, 2021).

A LOA e a LDO exprimem em valores e em empreendimentos específicos as opções de alocação das verbas públicas em consonância com o PPA. Nesse sentido, a LDO orientará a elaboração orçamentária, compreendendo as políticas públicas e prioridades para o exercício seguinte. Ainda fica a cargo da LDO de forma genérica a regulação dos fundos públicos. Segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março 1964, “A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente” (CNMP, 2020). Por sua vez, a LOA é o instrumento que viabilizará a execução do plano de trabalho de governo do ano a que se refere (ENAP, 2014).

Porém cabe ao Poder Executivo as iniciativas de âmbito administrativo, entre as quais está a iniciativa de criar e gerir fundo públicos como declara a Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem

como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. [...] §9º Cabe à lei complementar: II- estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (Constituição Federal 1988, Título VI, Cap. II, Seção II).

A seguir a estruturação dos fundos públicos será abordada de forma mais ampla, para que seja possível compreender melhor as suas diretrizes.

2.3.2 Fundos Públicos Especiais

Os fundos Públicos estão presentes de forma histórica no Governo Federal Brasileiro. Em 1922 os fundos aparecem pela primeira vez no Código de Contabilidade Públicas, e eram definidos como “o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial”. (SELLA E ARRUDA, 1996, P.76 APUD IPEA, PAG. 09, 2019)

Nesse sentido, alguns dos principais marcos da regulamentação de fundos são em, 1922 com o Código de Contabilidade que traz o regime especial de execução orçamentária e financeira; 1934 onde a Constituição Federal associa fundos ao mecanismo da vinculação; 1964 com a Lei nº 4.320 que versa sobre as regras para criação dos fundos, sobre a inclusão dos fundos no orçamento e sobre a preservação dos saldos; e a Constituição Federal de 1988 que determina a necessidade de prévia autorização legislativa para criação de fundos, proíbe a vinculação de impostos e determina a inclusão dos fundos na Lei Orçamentária Anual – LOA. (SANCHES E MALDONADO, 2002)

Os fundos podem ser caracterizados como fundos especiais e fundos atípicos, sendo que os fundos especiais detêm características razoavelmente definidas na ordem jurídica Brasileira, por exemplo, na Constituição Federal 1988 e na Lei nº 4.320 de 1964 que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Já os fundos atípicos, são assim caracterizados porque embora sejam criados por normas de ordem superior, não se enquadram nas espécies básicas de fundos especiais, assim como citado por Sanches e Maldonado (2002):

Os FUNDOS ATÍPICOS se enquadram, em nosso entender, em cinco categorias, quais sejam: a) fundos de repartição de receitas; b) fundos de redefinição de fontes; c) fundos de instrumentalização de transferências; d) fundos de incentivos fiscais; e) fundos por designação. Destas, as três primeiras são relativas, essencialmente, aos fundos instituídos com base em disposições constitucionais ou por determinação da Lei Maior. (Sanches e Maldonado, pag. 275, 2002)

Os fundos especiais têm como características principais o produto de receitas específicas que, por lei, sejam vinculadas a realização de objetivos ou serviços específicos, facultada a adoção de normas especiais de aplicação (SANCHES E MALDONADO, 2002). O conceito de fundos especiais possui complementos onde deixam claro que:

Os fundos integram a Lei de Orçamento e que as aplicações destes devem ocorrer por meio de dotações consignadas na Lei de Meios. (BRASIL, LEI Nº 4.320 DE 1964, ART. 72)

Nesse sentido, um fundo que conta com dotações orçamentárias da União é o FUNPEN. Como já introduzido anteriormente, este constitui uma política penal, de âmbito federal, cuja finalidade é proporcionar recursos para financiar e apoiar as ações de modernização e de aprimoramento do sistema penitenciário nacional. (LEI COMPLEMENTAR Nº 79, 1994)

A seguir o fundo será discutido de forma mais ampla, para que haja melhor compreensão de suas diretrizes e objetivos.

2.3.3 O Fundo penitenciário Nacional – FUNPEN

A Lei de Execução Penal (LEP) e os ideais garantistas da CF demonstram a necessidade de que as autoridades dispusessem de mais atenção ao sistema penitenciário. Nesse sentido, em 1993, foi apresentado o Projeto de Lei nº 146/93, que posteriormente foi transformado na Lei Complementar nº 79/1994, provendo a criação do FUNPEN. Considerou-se, com base na criação do fundo, o desenvolvimento de um grande instrumento de viabilização de melhorias para o sistema prisional, sem onerar o contribuinte com novas taxas e impostos. Isso porque o fundo tinha previsto como fonte de arrecadação as dotações orçamentárias da união, as doações, os convênios, entre outros (CARMONA, 2019).

O fundo teve sua criação justificada sob o argumento de que seria uma fórmula concreta de solucionar e amenizar rapidamente a realidade degradante do sistema prisional brasileiro, pois daria ao preso e ao internado condições e tratamento justo promovendo a “reinserção social”, a especialização do servidor penitenciário, bem como implementar política de atenção ao egresso e às vítimas de crimes. Somado a esses pontos, as políticas proporcionadas pelo Funpen trariam maior confiança da sociedade em relação à aplicação da sentença criminal (CARMONA, 2019).

Assim, o FUNPEN é composto por recursos advindos do OGU, conforme disposto no art. 2º:

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN:

I - Dotações orçamentárias da União;

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

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

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

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

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

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

X - Outros recursos que lhe forem destinados por lei. ”

Instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Funpen é gerido pelo DEPEN, estando caracterizado como fundo especial por ter como finalidade, como já mencionado, proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as ações de aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro. Essa definição corresponde à definição normativa legal do Direito financeiro, definido na Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (Lei nº 4.320, 1964).

Em outros termos, o FUNPEN ocupa papel relevante na articulação de políticas públicas, pois possui receitas próprias e um rol bem definido de hipóteses de emprego das suas verbas. Nesse sentido, no que tange aos instrumentos de repasses do FUNPEN, estes podem ser realizados através de contratos de repasse, termo de execução descentralizada (TED), convênios, assim como execução direta por meio de doações e repasses fundo a fundo. Respectivamente, os quatro primeiros são caracterizados como transferência voluntária, ao passo que o último como transferência obrigatória (BRASIL, MJ, 2019).

O DEPEN operacionaliza a execução orçamentária do FUNPEN, priorizando políticas públicas, realizando aquisições diretas objetivando efetuar doações aos estados federados, mas também atende ao custeio do sistema prisional nacional, descentralizando recursos, através de transferências voluntárias, formalizando, por exemplo, instrumentos de Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Execução Descentralizada, bem como, mediante transferências obrigatórias, por meio de repasses fundo a fundo (Relatório de execução orçamentaria FUNPEN – MJ, pag.2, 2019).

Vale destacar que antes da criação do DEPEN, em 1984, o governo federal realizava os repasses do FUNPEN através de convênios e contratos de repasses firmados com os governos estaduais através do Departamento de Assuntos Penitenciários, da Secretaria de Direitos de Cidadania e Justiça, alocada no Ministério da Justiça. Essa forma de realização de repasses perpetuou durante a maior parte do período tratado neste trabalho, sendo de 1994 a 2015, onde no ano de 2016 foi instituída a Portaria nº 1.414 de 26 de dezembro de 2016, que regulamenta a transferência obrigatória de recursos do FUNPEN independente de convênio ou instrumento congênere (DUTRA, 2018).

Art. 4º Autorizada a transferência de recursos por ato do Ministro da Justiça e Cidadania, o Depen repassará os recursos financeiros, em parcela única, na modalidade fundo a fundo, para os fundos penitenciários estaduais, distrital ou fundos municipais específicos. (Portaria nº 1.414/16)

Considerando que a maior parte do repasses realizados para o DF de 1994 a 2018 foram através de convênios e contratos de repasse, é importante compreender como funciona suas realizações.

Os convênios são um tipo de acordo firmado entre a União e as UFs com o intuito de realizar um projeto específico voltado para o sistema prisional, que fica

estabelecido no objeto do convênio, permitindo assim que seja feito o uso do recurso federal, e ainda do recurso estadual, que é aplicado no convênio como contrapartida. Assim, cabe ao órgão gestor do sistema penitenciário de cada UF a execução do convênio, que passa pelas etapas de licitação, início e conclusão das atividades previstas no convênio, e ainda a fase de prestação de contas do recurso federal utilizado (DEPEN, 2014).

Os repasses realizados por convênio tem o objetivo principal de executar ações de ressocialização do apenado e egresso, como projetos de educação, capacitação profissional, entre outros, e também o fomento a aplicação de alternativas penais à prisão e capacitação dos servidores penais (DEPEN, 2014).

Já os contratos de repasse são feitos quando o repasse é feito para a instituição financeira federal, que atua como mandatário da União, nesse caso a Caixa Econômica Federal. Assim, a Caixa econômica Federal repassa gradativamente os recursos as UFs, conforme o andamento do objeto contratado. (DEPEN, 2014)

Essa modalidade de contrato de repasses é mais usada quando a finalidade do recurso é a construção, reforma ou ampliação de unidades penais. O contrato de rapasse é uma prática adotada por garantir maior celeridade e economia no processo de compras, por exemplo, no caso do DF foram gastos um total de R\$ 4.939.009,53 em 2006 em obras e construção na modalidade de contrato de repasse. (DEPEN, 2014)

Considerando que a partir de 2016 o repasse passou a ser feito na forma de transação obrigatória, ou seja, na modalidade fundo a fundo e os repasses analisados vão até o ano de 2018, vale compreender a forma como se dá esse tipo de repasse.

O repasse fundo a fundo é independente de outras formas de contrato, caracterizando uma descentralização de recursos do FUNPEN, pois esses repasses são feitos diretamente para o fundo distrital, assim como as demais formas de repasse, que é chamado Fundo Penitenciário do Distrito Federal - FUNPDF, com periodicidade anual. (RELATÓRIO DO MJ, 2019)

O FUNPDF foi criado pela lei complementar nº 761, de 05 de maio de 2008, com objetivo de financiar e apoiar atividades, programas de desenvolvimento, modernização e aprimoramento do sistema Penitenciário do DF. O art. 2º da Lei

complementar nº 761, de 05 de maio de 2008, elenca as seguintes fontes de receitas deste Fundo:

Art. 2º Constituem receitas do FUNPDF:

- I – Dotações específicas do orçamento do Distrito Federal;
- II – Doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- III – Recursos advindos de convênios com a União, Estados ou Municípios;
- IV – Rendas decorrentes da venda de produtos das cantinas administradas pelo Conselho de Administração do FUNPDF;
- V – O saldo financeiro apurado no balanço anual;
- VI – Doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, bem como de pessoas físicas e jurídicas;
- VII – Recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas;
- VIII – Rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPDF;
- IX – Outros recursos que lhe forem destinados por lei” (LEI COMPLEMENTAR Nº 761, DE 05 DE MAIO DE 2008).

O FUNPDF é vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, gerido por conselho administrativo, cujo objetivo é aprovar as diretrizes de administração do FUNPDF, aprovar plano de aplicação de recursos e programação financeira, definir normas e procedimentos, estabelecer prioridades de aplicação de recursos do Fundo, fiscalizar a correta aplicação do Fundo e deliberar sobre proposta de alteração deste Regimento Interno. (LEI COMPLEMENTAR nº 761/2008).

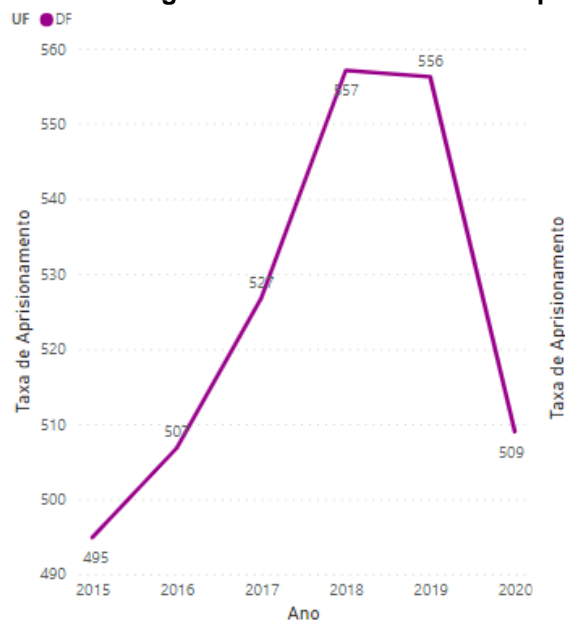
Levando em consideração a execução orçamentária do FUNPDF, relatório produzido em 2018 pelo Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento (NUO) do Ministério Público do DF e Territórios descreve que existe uma baixa execução orçamentária do FUNPDF desde 2011, onde foram analisados os dados pelo Tribunal de Contas do DF – TCDF e constam nas decisões nº 2864/2016 (processo nº 11335/2012) e nº 5771/2015 (processo nº 22153/2013). Dessa forma o TCDF firmou o seguinte entendimento:

Decisão nº 2389/2017 - TCDF, item II:

II. alertar o Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal que a ausência de realização de despesas ou prática de atos de natureza orçamentária, financeira, contábil ou patrimonial configura afronta aos aspectos de eficiência da gestão, além de caracterizar possível descumprimento dos objetivos para os quais o Fundo foi criado, devendo o Poder Executivo avaliar a necessidade de sua manutenção.

A baixa execução orçamentária do FUNPDF não corresponde à realidade do sistema penitenciário no DF, visto que o número de pessoas encarceradas cresce de forma exponencial desde a criação do sistema penitenciário nos moldes atuais. A fim de demonstrar a situação mais atual do sistema penitenciário do DF, o gráfico do DEPEN, a seguir, demonstra exatamente essa taxa crescente de aprisionamento no DF nos últimos 6 anos, porém demonstra uma queda drástica entre 2019 e 2020 que coincide com o surgimento da Pandemia do COVID-19.

Figura 2 – Gráfico 1 – Taxa de aprisionamento no DF



Fonte: SISDEPEN de 2020

O DF em 2020 tinha 15.422 mil presos e 7 estabelecimentos penais divididos entre centros de detenção provisória, centro de internamento e reeducação, e penitenciárias divididas de acordo com o sexo. O sistema penitenciário do DF no ano relacionado tinha um déficit de 7.463 vagas, o que nos faz presumir a situação caótica que o sistema enfrenta e ainda assim conta com a baixa execução orçamentária do FUNPDF. (SISDEPEN, 2020)

Vale destacar que quando os valores são empenhados, mas não são executados o valor retorna a União e fica bloqueado. Visto que a situação do sistema prisional do DF há anos é duramente criticada por defensores dos direitos humanos e constantemente beira o caos como afirma Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da câmara dos Deputados (2020), não faz sentido que

os gestores do DF deixem esse dinheiro retornar para origem, dessa forma podemos considerar que:

Há pouco incentivo para que os governos estaduais mudem o seu curso de ação a partir das diretrizes e produção técnica formulada pelos gestores federais. Esse elemento serve como uma reflexão para o conceito de indução; não se trata de uma simples “adesão” ou “não- adesão” a partir da assinatura dos convênios, mas sim do quanto o agente indutor é capaz de promover a correção de rumos na atuação do induzido. No caso do sistema prisional, tal orientação ainda está ausente tanto no conteúdo da política pública quanto na orientação dos atores que dela fazem parte. (DUTRA, 2018)

Diante do exposto é fundamental que se questione o perfil dos repasses que estão sendo feitos do DEPEN para o DF, pois a alocação orçamentária é parte fundamental para o desenvolvimento de boas práticas no sistema prisional. Assim, no capítulo a seguir, analisaremos os dados disponibilizados pelo DEPEN em relação aos repasses orçamentários efetuados entre os anos 1994 e 2018.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Dos repasses do DEPEN para o sistema penitenciário do DF

Esse capítulo tem como objetivo compreender o perfil dos repasses efetuados do DEPEN para o DF entre os anos 1994 e 2018. Desta forma, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois há a preocupação do pesquisador com a observação dos fatos, seus registros, a análise, classificação e interpretação (ANDRADE, 2002). Já a abordagem da pesquisa é caracterizada como quantitativa, onde os valores a serem analisados correspondem aos montantes repassados, sem considerar os valores executados.

Após a coleta dos dados junto ao DEPEN, foi desenvolvido um banco de dados em que cada caso se refere a um repasse efetuado pelo governo federal à unidade da federação, ao passo que cada uma de suas colunas apontou para algumas características desses repasses, como ano, objeto, instrumento de efetuação do repasse e valor.

Após a confecção da base, cada repasse foi classificado de acordo com seu objeto, como saúde, educação, trabalho entre outros. Cabe destacar que, como determinados repasses ganharam escopo genérico no DEPEN, não ficando especificada sua finalidade em apenas uma característica, alguns recursos receberam mais de uma categorização, chegando até duas.

Os valores que constam no banco de dados foram corrigidos pela inflação através da Calculadora do IPCA disponibilizada no site do IBGE⁴, que permite atualizar um valor pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre duas datas. Através desse cálculo, foi possível simular a correção de uma quantia numa determinada data, como um repasse efetuado pelo DEPEN ao DF no ano de 1994, por exemplo, utilizando o índice de preço e o valor correspondente ao mês de dezembro de 2020.

Com a categorização dos dados em banco de dados foram estabelecidas duas hipóteses, haja vista a discussão da literatura realizada anteriormente:

⁴ <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

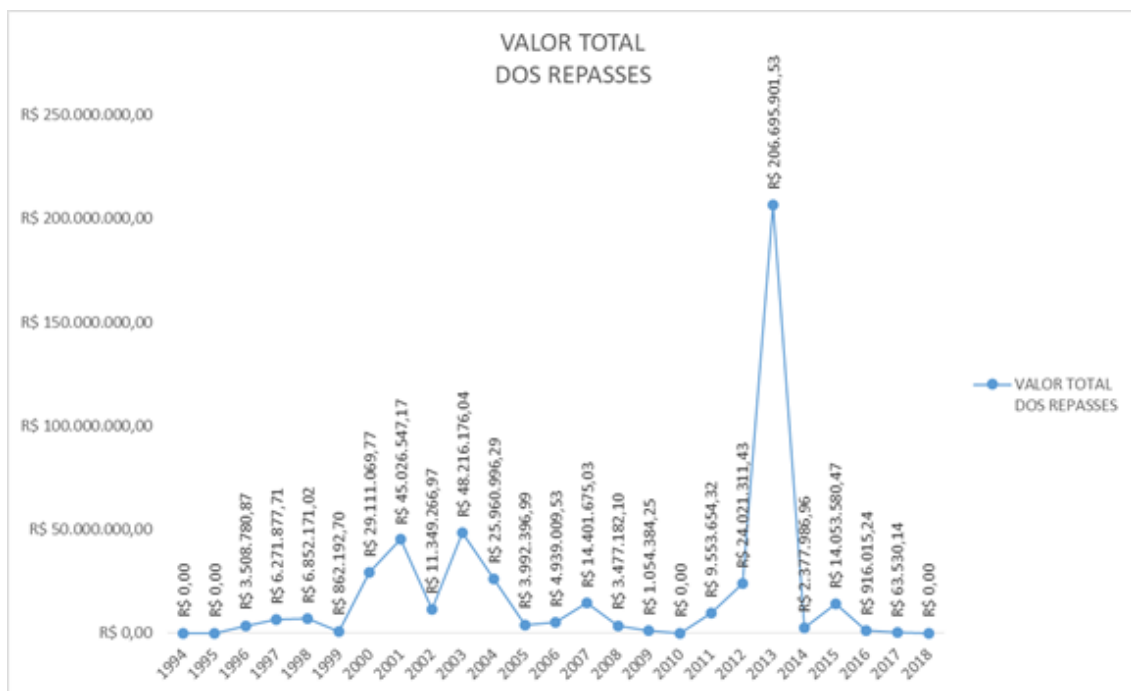
- H1 – O DEPEN investe especialmente na construção e ampliação de vagas carcerárias no DF, pois o mote central do órgão é estruturar os sistemas prisionais nos distintos estados. Em vista disso, paira uma crença de que tal processo de constituição se dá através do aumento dos espaços prisionais;
- H2 - A variação dos repasses realizados do DEPEN ao DF são muito grandes, não existindo um padrão dos valores ao longo dos anos, ainda que o mote central das transferências seja a construção de novas vagas prisionais, como indicado na hipótese anterior. Isso porque, pesquisas indicam (Dutra, 2018) que, ao mesmo tempo em que se prezava no governo federal pela institucionalização dos sistemas prisionais estaduais, incluindo o DF, o próprio DEPEN, no corte temporal analisado, sofria também um processo de estruturação. Em vista disso, não dispunha necessariamente de um padrão de atuação, o que, na hipótese deste trabalho, poderia reverberar no padrão de repasses efetuados.

Com o propósito de validar ou negar as hipóteses, será realizada a seguir a análise dos repasses efetuados pelo DEPEN ao DF entre os anos de 1994 e 2018.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para iniciar a análise do perfil dos repasses realizados do DEPEN ao DF no período entre 1994 e 2018, é preciso primeiro considerar essas transferências de uma forma macro, para depois compreender as variações de cada objeto nos repasses feitos ano a ano. Dessa forma, os repasses totais realizados de 1994 até 2018 correspondem a um total de 82 que totalizam o valor de R\$ 462.705.706,53 e os valores repassados categorizados por ano são representados no gráfico abaixo com o intuito de compreendermos as variações ao longo dos anos.

Figura 3 – Gráfico 2 – Valor total de repasses por ano



Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

Observando o gráfico, 2013 foi o ano com maior densidade de valor repassado, seguido dos anos de 2003 e 2001. Já os anos de 1994, 1995, 2010 e 2018 não tiveram valores repassados o que nos remete a hipótese 2, de que essas variações muito expressivas entre os anos sejam por inconsistências no governo federal quanto a estruturação do DEPEN, influenciando então os repasses ao sistema penitenciário do DF. Também é preciso considerar que no período de 1994 a 2010 não existia um padrão firmado para realização dos repasses do FUNPEN

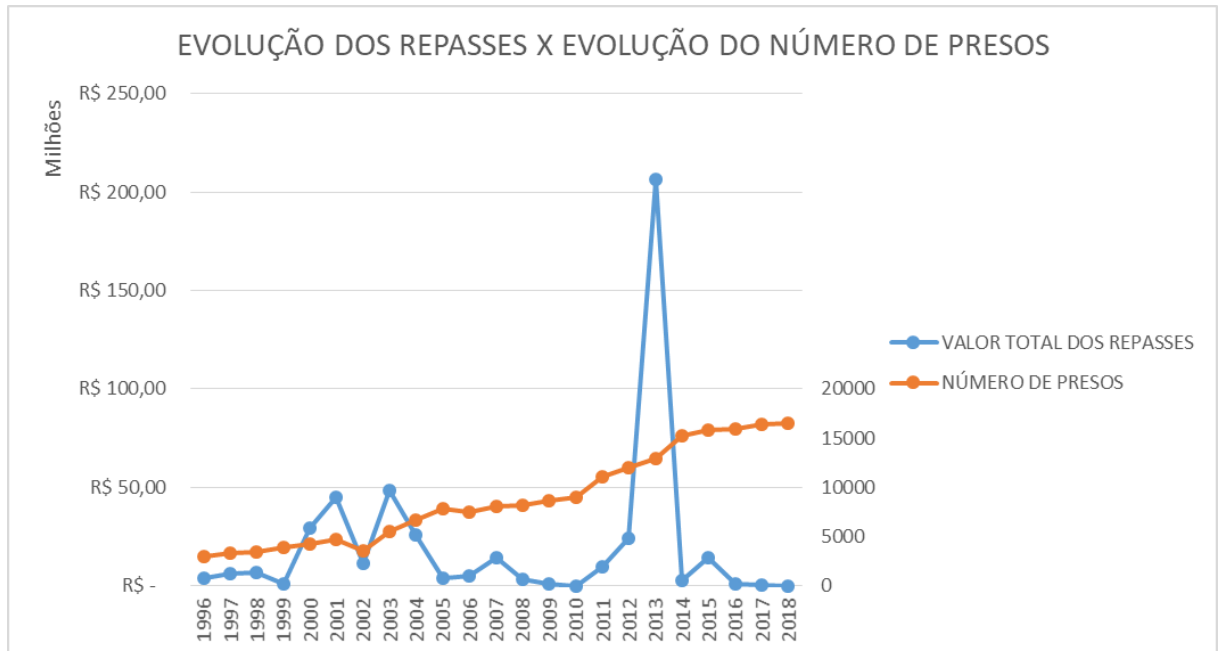
sendo boa parte desses repasses feitos através de convênios, onde os governos estaduais submetiam projetos que deveriam se enquadrar em uma das categorias estipuladas na chamada pública do DEPEN que eram:

- Construção, ampliação ou reforma de estabelecimentos penais;
- Implantação, aparelhamento e reaparelhamento de escolas penitenciárias;
- Capacitação de servidores penitenciários;
- Aparelhamento e reaparelhamento de estabelecimentos penais;
- Reintegração social do preso, interno ou egresso;
- Integração ao Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – INFOPEN;
- Fomento às penas e medidas alternativas à prisão;
- Pesquisa, produção e difusão de dados e informações relativos à execução penal;
- Fortalecimento e aprimoramento institucional dos órgãos que compõem o Sistema Penitenciário e o Sistema de Justiça brasileiros. (DUTRA, 2018, pag. 12)

Dessa forma, a não realização de repasses em 2018 não é explicada, mas a dos anos anteriores pode ser de certa forma compreendida pois, cabia ao Gestor do sistema prisional do DF destinar o recurso do FUNPEN a política penal que estivesse alinhada ao planejamento da LOA e em consonância com o PPA, pois a LOA é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho de governo do ano a que se refere.

Ao passo que os repasses sofrem essas variações muito grandes ao longo dos anos, onde acontecem picos de grandes valores repassados e depressões onde não são realizados nenhum repasse, o número de pessoas privadas de liberdade no sistema penitenciário do DF se manteve crescente ao longo da maioria dos anos, como demonstra o gráfico a seguir com o número de pessoas privadas de liberdade, onde os dados foram retirados do DEPEN. Apenas em 2002 houve uma queda considerável, mas acompanhada de uma alta expressiva nos anos seguintes.

Figura 4 – Gráfico 3 – Evolução dos repasses para o DF x Evolução do número de presos no DF



Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN (quais? Referenciar!)

Assim conforme apresentado no referencial teórico a discussão do sistema prisional brasileiro trouxe a existência do ECI que é “um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura prisional”. (STF/ADPF, 2015). Essa condição de ECI sofre influência direta pela falta de gestão dos recursos, tanto que após a arguição do STF foi visto que houve a liberação de R\$ 2 bilhões que estavam disponíveis em 2015, saldo esse acumulado no FUNPEN.

De acordo com o gráfico de repasses ao DF entende-se que não houve repasse proporcional dessa verba do FUNPEN que estava contingenciada, constatando que é necessário haver mudanças. Como destacado por Dutra (2018), predomina a ausência de portarias específicas definidas por meio de um Sistema Nacional ou programa federal que definam critérios específicos de atuação dos governos estaduais. Ou seja, são necessários esforços que orientem os governos estaduais na forma de alocação dos recursos repassados pelo Governo Federal

para que comecem a ser utilizados na execução de um objetivo comum, a melhoria do sistema penitenciário do DF.

Como visto ao longo da construção do trabalho para que a gestão do sistema penitenciário seja eficiente são necessárias a junção de diversos fatores, e dentre eles a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para o planejamento, gestão e execução dos projetos relativos a melhorias que acompanhem a taxa de aprisionamento crescente ao longo dos anos como demonstra o gráfico 2.

O banco de dados produzido com os repasses do DEPEN ao DF, como dito anteriormente, conta com a classificação dos objetos de repasse em categorias gerais e em subcategorias. Assim a tabela a seguir tem a frequência relacionada ao montante total de repasses que corresponde a R\$ 462.705.706,53, e a finalidade de apresentar a natureza dos repasses realizados ao DF entre os anos de 1994 e 2018.

Tabela 2 – Natureza dos repasses

<i>Categoria geral</i>	<i>Número de repasses</i>	<i>Valor</i>	<i>Frequência</i>
<i>Infraestrutura</i>	48	R\$ 283.670.077,14	61%
<i>Educação</i>	12	R\$ 22.537.928,81	5%
<i>Aspecto institucional</i>	8	R\$ 4.752.174,79	1%
<i>Transporte e escolta</i>	5	R\$ 3.222.811,11	1%
<i>Outros</i>	4	R\$ 3.492.431,14	1%
<i>Individualização</i>	3	R\$ 496.929,76	0,10740%

Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

Os repasses para infraestrutura abrangem as subcategorias de construção reforma e ampliação, aquisição de equipamentos, ações para salubridade das instalações. Nesse sentido a maioria dos repasses se concentram nessa categoria de infraestrutura, visto que 61% do repasse total é voltado para essa finalidade.

A categoria de educação abrange em sua subcategoria ações de capacitação, projetos e oficinas para profissionalização ou educação básica dos apenados e corresponde a 5% do repasse total feito entre 1994 e 2018 ao DF.

Os demais repasses referentes ao aspecto institucional, transporte e escolta, e individualização correspondem a apenas 1% dos repasses totais que foram realizados durante o corte temporal, sendo assim correspondem a valores muito

pequenos comparados as demais categorias. A categoria outros se refere objetos de repasses que foram categorizados de acordo com sua área de investimento, mas correspondem a apenas um ou dois repasses realizados, o que faz os valores serem ínfimos considerando o montante total de R\$ 462.705.706,53 que foi repassado durante os anos de 1994 a 2018.

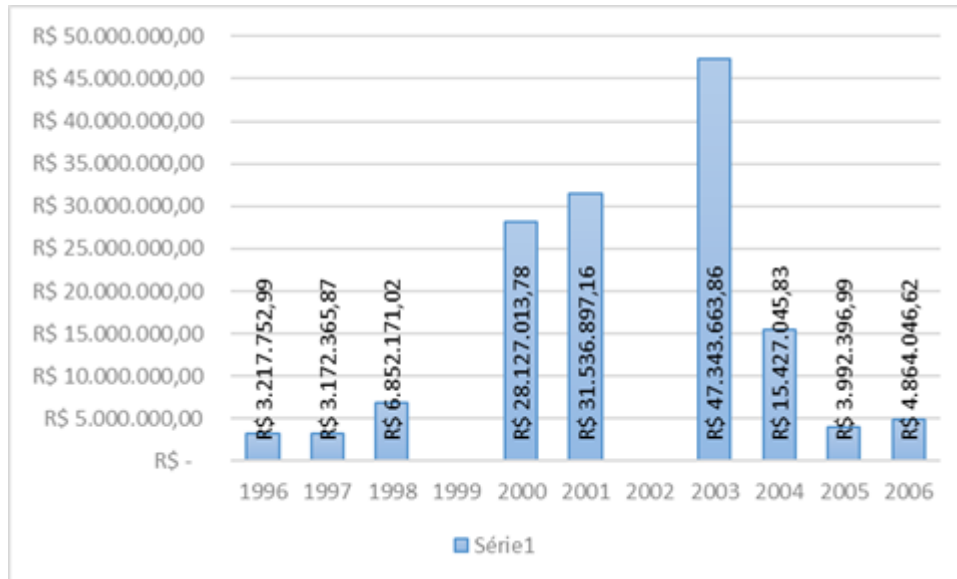
De fato, ao observarmos o sistema penitenciário entendemos, conforme apresentado anteriormente, que o modelo adotado apresenta influência positivista criminológica, que reverbera o discurso racista e ainda, se embasa no positivismo jurídico, que se atém a lógica do que está em lei sem considerar a influência social, isto é refletido em dados e números como o apontado no gráfico 2.

O fato de que existiam aproximadamente 17 mil encarcerados no DF em 2018 é a prova de que há uma perspectiva de que o poder punitivo é a única forma de solucionar as deficiências de assistência do Estado. Porém, o sistema penitenciário tem sido objeto apenas de repressão e resultado de uma grande discriminação, além de demonstrar grande falha na ressocialização visto que as opções de trabalho para o encarcerado são escassas. Como anteriormente mencionado Batista (2001) questiona que se o desemprego afeta os que estão fora da prisão como seria possível existir opções aos encarcerados que são isolados da convivência social.

Assim observando a construção histórica do sistema penitenciário brasileiro entende-se que os ambientes insalubres, superlotados, com infraestrutura precária, torna as penitenciárias ambientes propícios à marginalização e não a ressocialização do apenado.

É interessante observar a concentração de repasses que o DEPEN realizou ao DF no período de 1994 e 2018 com o objetivo de construir reformar e ampliar os estabelecimentos penais, pois essa ação se concentra nos anos 2000 ao passo que depois de 2006 não foram realizados mais repasses com essa finalidade. O gráfico a seguir demonstra esse cenário.

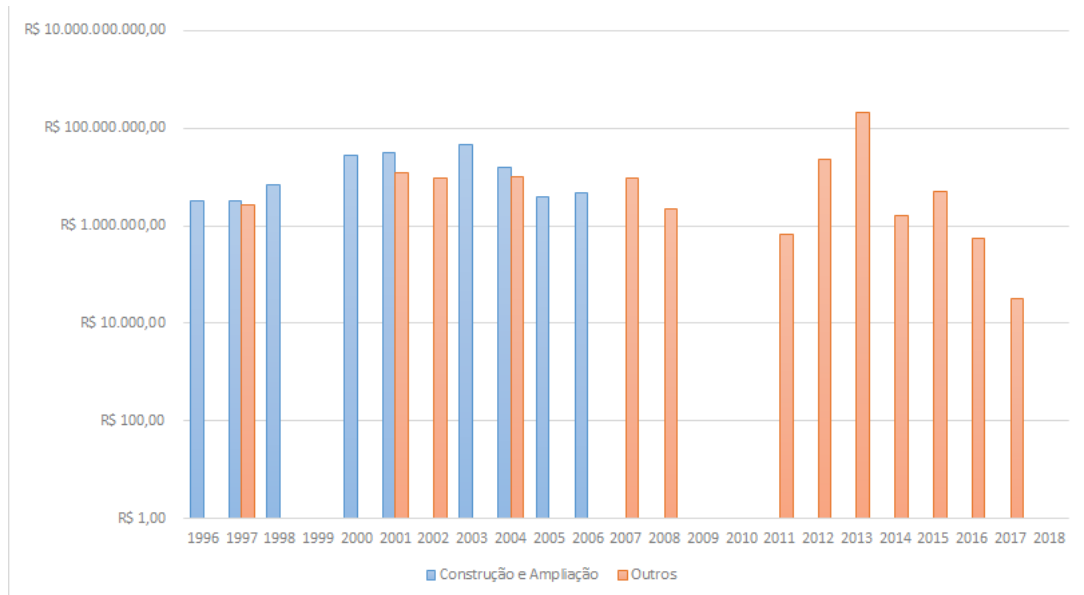
Figura 5 – Gráfico 4 – Repasses anuais para construção, ampliação e reforma dos estabelecimentos penais



Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

Considerando esse objeto de repasse do DEPEN, é possível inferir que não existe um repasse de recursos para construção, ampliação e reforma dos estabelecimentos penais, mas por outro lado existiu uma concentração de repasses com essa finalidade com o intuito de institucionalizar o sistema prisional do DF. E em 2010 mesmo com o aumento do número de presos como demonstra o gráfico 4 a seguir, o foco em construção e ampliação é colocado em segundo plano e o foco se volta para a estruturação de outras políticas como, por exemplo, medidas de alternativas penais, de saúde e reaparelhamento dos estabelecimentos penais.

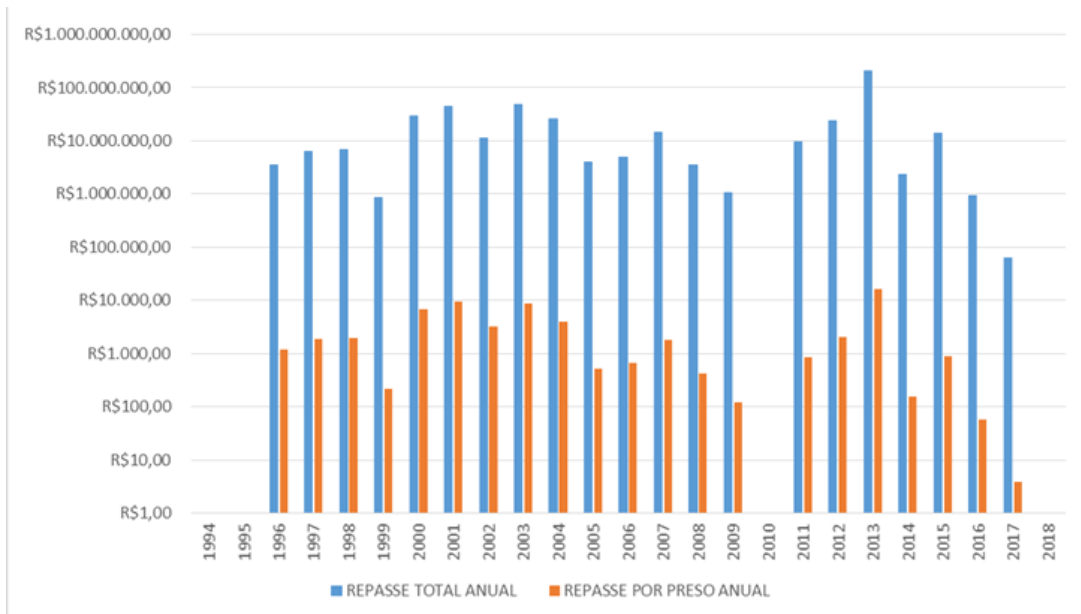
Figura 6 – Gráfico 5 – Comparativo entre repasses para construção, ampliação e reforma e outras categorias



Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

O mote do DEPEN para repasses de construção e ampliação feitos para o sistema penitenciário do DF o tornam de certa forma insustentável quando comparados à demanda de custo anual de um encarcerado. No ano de 2013 houve uma quantidade expressiva de repasses para o DF, porém cada pessoa presa demandava por ano um valor expressivo em relação ao repasse total, como demonstra o gráfico 6, pois quando multiplicado o custo anual de um encarcerado pelo número de repasses realizados no ano se apresenta um custo muito alto para o DF.

Conforme apresentado no capítulo teórico cada repasse realizado é classificado de acordo com seu objeto, como saúde, educação, trabalho entre outros, sendo assim devido a demanda expressiva de recursos por preso anualmente entendemos que o repasse a alguns desses objetos podem estar sendo negligenciados, portanto os presos ficam desassistidos em alguns quesitos de assistência ao preso. Assim, as medidas de alternativas penais e os mutirões de execução penal, que tem a finalidade de rever o cumprimento da pena, deveriam receber maior investimento.

Figura 7 – Gráfico 6 – Comparativo entre repasses por ano e repasses anual por preso

Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

Entende-se que para o Estado prover direitos, são necessários recursos financeiros. O sistema prisional engloba, de um lado, os direitos individuais do preso e, de outro lado, o direito de punir. Dessa forma, já fica evidenciado que o sistema prisional é caro, mas que é necessário desde que se enquadre em novos moldes na forma de punir, sendo indispensável junto as ações do sistema punitivo a aplicação eficiente dos recursos públicos, levando em consideração os direitos individuais. Dessa forma a dificuldade de eleger o que será protegido pelo amparo estatal e quanto será destinado a cada direito a ser assegurado, observando o gráfico entende-se que por vezes o indivíduo que está encarcerado fica desassistido pelo Estado, sem acesso a direitos básicos e fundamentais.

Com os dados apresentados é possível confirmar parcialmente a hipótese 1, sendo essa de que o DEPEN investe especialmente na construção e ampliação de vagas carcerárias no DF. Apesar da grande variação no valor de repasses o montante destinado à ampliação construção e reforma é persistente nos anos 2000 e deixa de ser priorizado em meados de 2010.

Apesar do valor expressivo que é destinado a construção e ampliação o sistema penitenciário do DF não comporta o número de custodiados de forma digna, sendo essas pessoas inseridas no sistema penitenciário onde são obrigadas a dividir

celas com um número muito maior de pessoas que o ambiente comporta. (RELATÓRIO TEMÁTICO MNPCP, 2017)

Os dados supramencionados trazem à tona a necessidade de debater sobre o sistema carcerário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao estado de superlotação e ao déficit de vagas e a priorização de medidas de alternativa penal. Um dos debates gira em torno dos reflexos que o estado de superlotação acarreta, dentre elas a violação a direitos da população encarcerada e os prejuízos sociais, visto que a ressocialização torna-se praticamente inviável e uma ideia utópica.

A seguir, apenas algumas categorias gerais dos repasses foram discutidas. Esse recorte se dá pela importância dessas categorias na ideia de ressocialização do Estado, e analisando os repasses realizados com foco para educação, saúde, trabalho e infraestrutura, fica mais fácil enxergarmos a contribuição desses repasses para um ambiente propício ou não para a humanização da pena e ressocialização da pessoa presa.

Nesse sentido avaliando os repasses referente a categoria de saúde, fica até difícil realizar um gráfico comparativo, como demonstrado no Gráfico 2 a categoria de saúde fica entre a menor porcentagem de repasses. Os repasses para a saúde no sistema penitenciário do DF foram feitos de forma muito espaçada e não são diretamente para a manutenção da saúde dos apenados como discriminado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Repasses relacionados à Saúde da pessoa privada de liberdade

<i>ANO</i>	<i>OBJETO DE REPASSE</i>	<i>SUBCATEGORIA</i>	<i>CATEGORIA GERAL</i>	<i>TIPO DE REPASSE</i>	<i>VALOR DE REPASSE</i>
2009	Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátricos	Atenção a saúde	Saúde	Convênio/ Contrato de repasse	R\$ 1.054.384,25
2011	Furgões ambulâncias	Atenção à saúde	Transporte e escolta	Doações diretas	R\$ 382.573,41
2012	Aparelhamento da Unidade Materno Infantil do Sistema Penitenciário	Atenção à saúde	Infraestrutura	Convênio/ Contrato de repasse	R\$ 329.366,98
2014	Aparelhamento de Unidades Básicas de Saúde	Atenção à saúde	Infraestrutura	Convênio/ Contrato de repasse	R\$ 193.084,07
2015	Projeto de Aparelhamento de 04 Unidades Básicas de Saúde no Distrito Federal	Atenção à saúde	Infraestrutura	Convênio/ Contrato de repasse	R\$ 531.622,05
2017	Sala de aleitamento	Atenção pré-natal, ao parto e a maternidade da pessoa privada de liberdade	Saúde	Doações diretas	R\$ 31.765,07
2017	Brinquedoteca	Atenção pré-natal, ao parto e a maternidade da pessoa privada de liberdade	Infraestrutura	Doações diretas	R\$ 31.765,07
				Total	R\$ 2.554.560,90

Fonte: Produção da autora através de dados do DEPEN

Os repasses com destino a saúde só tem valor muito expressivo em 2009, e também é um dos únicos destinado a assistência do apenado, pois apenas em 2014 e 2015 que são destinados novos repasses para ambientes hospitalares que prestem assistência ao apenado. Diante desses repasses para a saúde nenhum é destinado ao aparelhamento ou manutenção de um ambiente hospitalar dentro das próprias penitenciárias, o que nos faz levantar o questionamento de com que condições são atendidos os apenados em situações de enfermidades simples do cotidiano?

Mais uma vez se constata a omissão da gestão do DF em destinar de forma estratégica os repasses advindos do FUNPEN para o sistema penitenciário, o FUNPDF que é administrado pelo Conselho de Administração por diversas vezes foi advertido pela falta de execução desses repasses, como dito na descrição do FUNPEN todos os repasses realizados pelo fundo que não forem executados devem ser devolvidos para a conta de origem da União. Assim além de escassos os repasses para a saúde do sistema prisional não existe garantia de que esses valores tenham sido executados, ou seja, o FUNPDF recebeu o valor, mas se foi de fato executado nessas finalidades não é garantido. (Relatório Controladoria Geral do DF, 2015)

De forma histórica desde a criação do Código Criminal Brasileiro em 1830, o sistema prisional Brasileiro foi pautado sobre a ótica da pena com reclusão e trabalho, assim até hoje uma das formas de garantir o acesso do apenado a ressocialização é a garantia de acesso a educação e trabalho. Assim na tabela abaixo apresentam-se dados referentes a subcategoria de acesso a educação que em grande parte está ligada aos programas de trabalho.

Tabela 4 – Repasses subcategorizados como acesso a educação

ANO	OBJETO DE REPASSE	SUBCATEGORIA	CATEGORIA GERAL	TIPO DE REPASSE	VALOR DE REPASSE
2000	Profissionalização de Reeducação II - Funap - 2000	Acesso à educação	Educação	Convênio	R\$ 412.738,76
2001	Projeto Oficinas de Retalhos – DF	Acesso à educação	Educação	Convênio	R\$ 165.152,63

2001	Profissionalização de Reeducação – DF	Acesso à educação	Trabalho	Convênio		R\$ 193.228,58
2003	Projeto Reciclando Papéis e Vida – FINATEC	Acesso à educação	Educação	Convênio/ Contrato	de	R\$ 743.800,62
2004	Projeto Pé na Estrada	Acesso à educação	Educação	Convênio/ Contrato	de	R\$ 282.194,84
2007	Implantação da Escola Penitenciária	Acesso à educação	Aspecto Institucional	Convênio/ Contrato	de	R\$ 329.058,90
2007	Projeto Iniciação Profissional de Detentos a Distância	Acesso à educação	Trabalho	Convênio/ Contrato	de	R\$ 590.710,49
2011	Implantação do Serviço de Educação e Responsabilização para Homens Autores de Violência Doméstica	Acesso à educação	Educação	Convênio/ Contrato	de	R\$ 7.750.145,18
2012	Implementação do PROCAP	Acesso à educação	Aspecto institucional	Convênio/ Contrato	de	R\$ 595.277,73
2012	Reaparelhamento da Escola Penitenciária	Acesso à educação	Infraestrutura	Convênio/ Contrato	de	R\$ 203.434,36
2014	Implantação do PROCAP	Acesso à educação	Aspecto Institucional	Convênio/ Contrato	de	R\$ 739.246,26
2015	Projeto de Ampliação da Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanente	Acesso à educação	Trabalho	Convênio/ Contrato	de	R\$ 8.859.507,39
				Total:		R\$ 20.864.495,74

Fonte: Produção da autora com dados do DEPEN

Os anos correspondentes a maior volume de repasses são 2011 e 2015, onde ambos foram realizados através de convênios/ contrato de repasses. O montante de R\$ 8.859.507,39 repassado para projeto de profissionalização e oficinas se usado de forma estratégica gera em contrapartida para o DF a capacitação de pessoas privadas de liberdade que perderam a sua identificação com a sociedade se reintegrar de forma capacitada e digna ao convívio social.

Apesar do total de repasses para projetos relacionados a educação e trabalho somarem um montante total entre todos os anos de R\$ 20.864.495,74, quando analisados os valores por ano e os objetos de repasse não dá para considerar que sejam ações que tenham influência duradoura na pauta do sistema penitenciário do DF, até porque há uma descontinuidade nos projetos por conta da mudança de governo. Apesar da LOA e LDO garantirem a continuidade do plano orçamentário existe a discricionariedade do governo do DF para remanejar os valores destinados às pautas prioritárias.

Um ponto interessante a destacar é a falta de repasses para capacitação dos agentes penitenciários, pois são esses agentes que lidam diariamente com as pessoas privadas de liberdade. Em diversos materiais colhidos por pesquisadores do sistema penitenciário é contatada em relatos de presidiários os abusos de poder que acontecem dentro da rotina do sistema penal, assim não podemos deixar de lado a importância da capacitação dos agentes penais.

Existe uma tensão muito grande na relação entre presidiários e agentes penais, visto que na visão social todos aqueles que entram para o cárcere são pessoas que cometeram delitos e devem pagar por ele da forma mais dura que seja, mas devemos considerar que muitas pessoas que entram para a vida do cárcere foram em algum momento negligenciadas pelo Estado. Assim esse preconceito social reverbera na forma como os agentes penais tratam as pessoas privadas de liberdade, apesar da necessidade de concurso público e conhecimentos específicos o juízo de valor é quase sempre posto em uso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme dito nas discussões do trabalho, o orçamento é uma ferramenta para o arranjo dos recursos públicos entre as diferentes prioridades de investimentos. Dessa forma cabe aos estados junto às diretrizes da União estipular em seu plano orçamentário as políticas públicas prioritárias para alocar recursos.

No caso do sistema penitenciário a União iniciou a adoção de medidas para a melhoria da área de forma tardia, considerando que a criação do DEPEN se deu apenas em 1984, e sua autonomia só foi concretizada em 2007 e é ele o órgão responsável pela gestão dos recursos direcionados ao sistema penitenciário. Assim, o direcionamento dos recursos por um longo período se deu de forma indiscriminada através de convênios, pois não existia um normativo padrão para realização dos repasses, sendo esses repasses feitos de forma desestruturada até 2010 onde são feitos esforços para criar uma padronização dos repasses e só em 2016 passaram a ser realizadas as transferências fundo a fundo.

De acordo com a análise do sistema prisional do DF e do Brasil, fica claro que apesar da ADPF 347 ajuizada no STF em 2015, que declara o estado de coisas inconstitucional e veta o contingenciamento dos recursos do FUNPEN, os valores arrecadados pelo fundo nunca foram repassados de forma integral para as UFs. Dessa forma, o crescimento da taxa de aprisionamento seguido de investimentos desproporcionais compromete o objetivo final de ressocialização e dignidade da pessoa humana proposto pela LEP.

Com a análise do perfil dos repasses do DEPEN ao DF, as hipóteses levantadas se confirmam parcialmente. Os repasses realizados pelo DEPEN ao DF entre os anos de 1994 e 2018 adotam um perfil flutuante onde ora se concentram na construção e ampliação dos estabelecimentos penais, e ora adotam um novo foco, como o reaparelhamento de unidades prisionais, ações voltadas para medidas alternativas, entre outras. O foco do DEPEN de fato esteve voltado para a estruturação do sistema prisional do DF, mas esse objetivo se perde em 2010 e ganha nova roupagem.

Dessa forma podemos considerar que o Estado acredita que a construção de novos estabelecimentos penais seja a solução para a crise do sistema prisional, o que não é verdade, pois a taxa de aprisionamento não acompanha os investimentos

do Governo do DF e não adotam medidas alternativas à pena privativa de liberdade, gerando então a precarização das unidades penais e tornando-as ambientes completamente hostis.

O artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que “ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”, porém a realidade do DF e das demais UFs destoam completamente dessa declaração, pois em diversas oportunidades os apenados declararam as práticas de tortura e a precariedade das celas. Esses relatos podem ser encontrados no livro “Vozes do cárcere: ecos da resistência política” de Thula Pires e Felipe Freitas (2018).

Além da baixa capacidade de repasses orçamentários a execução desses repasses é extremamente comprometida, pois em diversos relatórios do TCDF são emitidas recomendações referentes a execução dos repasses. Na maioria dos anos o valor executado pelo DF é irrisório comparado ao montante repassado, o que compromete a pauta prisional do DF como um todo, visto que existe um déficit de agentes penais, déficit no atendimento as necessidades básicas dos apenados, principalmente em cadeias femininas onde faltam elementos como absorvente e assistência maternal.

Este estudo reconhece que os repasses destinados ao sistema prisional do DF de 1994 a 2018 adotam um perfil flutuante onde nos anos 2000 foram destinados em maior parte para provisão de vagas através de construção de estabelecimentos penais, porém essa alternativa muda de foco em um certo momento e não é suficiente para garantir o acesso aos direitos fundamentais da pessoa privada de liberdade. E o que segue como agenda de pesquisa, você já traz as pistas e mereceria ser mais bem investigado?

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O CONTROLE JUDICIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. E-ISSN: 2526-012X | Brasília | v. 3 | n. 1 | p. 18–38 | Jan/Jun. 2017.

BARRETO, José Luiz Marques. Governança no sistema prisional do Distrito Federal focado na dimensão do controle: estudo de caso na subsecretaria do sistema prisional, fundação de amparo ao trabalhador preso e fundo penitenciário. 2020

BRASIL. Lei Complementar Nº 79, de 7 de Janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)

BRASIL. Lei nº 7.210 de 1984. Lei de Execução Penal (LEP)

Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2017 Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT): Rafael Barreto Souza

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro. V.4 - 2020.**

Batista, Nilo, 1944 Os sistemas penais brasileiros de 2001. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**. Imprensa: Rio de Janeiro, Faculdade de Direito Cândido Mendes, 1975, v. 6, n. 6, p. 163–178, 2001
Disponibilidade: Rede Virtual de Bibliotecas

CABRAL, Welinton S. Execução penal e ressocialização: sistema penitenciário do DF – Penitenciária do Distrito Federal – I. Brasil, Editora Dialética, 2021.

DE SOUZA GARCIA, Paulo Rogério. Degredados filhos do reino-o envio de degredados para a Amazônia entre 1750 e 1800. Planeta Amazônia: **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-44, 2012.

DUTRA, W. **Sistema penitenciário Brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional**. Caxambu. 2018

_ENGBRUCH, Werner; DI SANTIS, Bruno Moraes. A evolução histórica do sistema prisional e a Penitenciária do Estado de São Paulo. **Revista Liberdades**, n.7, p. 25 a 35, jan/jun 2017. Disponível em:
<https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/174595/mod_resource/content/1/1.%20A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20hist%C3%B3rica%20do%20sistema%20prisional%20e%20a%20Penitenci%C3%A1ria%20do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf ->_. Acesso em: 6 de jul de 2021.

FUNPDF. **Relatório de Contas nº 91/2018 DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF: Assunto tomada de contas (TCA), exercício 2015.** Julho de 2018. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/03/Relatorio_TCA-2015-FUNPDF.pdf>. Acesso em 15 set. 2021

FUNPEN. **Relatório de execução orçamentária FUNPEN. Nota Técnica n.º 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ.** Novembro de 2019. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>>. Acesso em 16 set. 2021

GUARALDO, Giulia Villani et al. SISTEMA PRISIONAL. **Jornal Eletrônico Faculdade Vianna Júnior**, v. 9, n. 1, p. 16-16, 2017.

GUARALDO, Giulia Villani; OLIVEIRA, Julia Caldas Amado Terra de; SOARES, Karen; COELHO, GROSSI, Vitória; SABIONI, Vittoria; SIQUEIRA, Vivian de Oliveira. SISTEMA PRISIONAL: crise e formas de combater. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**. Anexo IX – Edição 1; Jan/Jul 2017.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A realidade do sistema prisional brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI**, v. 5, n. 1, p. 566-581, 2014.

MADEIRA, Lúgia Mori. **Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil.** 2008.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, p.89, 2008.

MPDFT. **Relatório de levantamento preliminar com plano de auditoria. Nota Técnica - Nº 25/2018 – NUO/PDDC/MPDFT, OS nº 10/2018.** Outubro de 2018. Disponível em: <https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/forca-tarefa/NT_25_-_OS_10_-_PDDC_-Or%C3%A7amento_Sistema_Prisional.pdf>. Acesso em 16 set. 2021.

RUDNICKI, Dani; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella. A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n.58, p. 105 a 128, jan/jun 2021.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais : origens, evolução e situação atual na administração federal.** Revista de informação legislativa, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002

SANTOS, Leonardo Carvalho; DE ARAÚJO MOURA, Ana Paula. SISTEMA PRISIONAL E A CRISE INSTAURADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **REVISTA A FORTIORI**, v. 1, n. 1, 2021.

TELES, Ney Moura. **Direito Penal - Parte Geral – 1.** São Paulo: Editora de Direito, 1999, p.61.