



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

RICARDO MOREIRA VIEIRA DUARTE

Orçamento Público: uma análise das receitas e das despesas do Fundo Penitenciário Nacional
(FUNPEN).

Brasília, DF
2025

RICARDO MOREIRA VIEIRA DUARTE

Orçamento Público: uma análise das receitas e das despesas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia ou Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Prof. Responsável:
Jomar Miranda Rodrigues

Linha de pesquisa:
Orçamento Público

Área:
Ciências Contábeis

Brasília, DF
2025

CIP - Catalogação na Publicação

Mo Moreira Vieira Duarte, Ricardo.
 Orçamento Público: uma análise das receitas e das
 despesas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). / Ricardo
 Moreira Vieira Duarte;

 Orientador: Jomar Miranda Rodrigues. -- Brasília, 2025.
 40 f.

 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Ciências
 Contábeis) -- aqui Universidade de Brasília, 2025.

 1. Fundo Penitenciário Nacional . 2. Orçamento Público.
 3. Receita Orçamentária. 4. Despesa Orçamentária. I. Miranda
 Rodrigues, Jomar, orient. II. Título.

Professora Doutora Rozana Reigota Naves
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Marcio Muniz de Farias
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Francisca Aparecida de Souza
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor Edmilson Soares Campos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

RICARDO MOREIRA VIEIRA DUARTE

Orçamento Público: uma análise das receitas e das despesas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia ou Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Prof. Jomar Miranda Rodrigues
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

BRASÍLIA
2025

Dedico este trabalho com todo o meu carinho e gratidão às pessoas que, de maneira direta ou indireta, estiveram ao meu lado durante essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Deixo os meus sinceros agradecimentos e gratidão ao meu orientador, Jomar Miranda Rodrigues, pela orientação, paciência e apoio ao longo de toda a realização deste trabalho. Seu conhecimento, dedicação e aconselhamento foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico e para o desenvolvimento deste estudo.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo mapear as fontes de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e suas respectivas destinações, por meio da análise das receitas e despesas. Buscou-se, assim, identificar como os recursos disponíveis estão financiando e apoiando projetos e atividades voltados ao aprimoramento e à modernização do sistema penitenciário nacional. Além disso, o estudo contribui para o fortalecimento dos mecanismos de transparência pública, possibilitando o acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade. Ele reflete avanços no debate sobre o papel do FUNPEN e apresenta detalhes sobre a alocação e a gestão dos recursos destinados ao Sistema Penitenciário Nacional. Além disso, pode servir como base para futuros estudos voltados à formulação de políticas públicas. A pesquisa foi conduzida com uma abordagem quantitativa, utilizando o método descritivo, com uma amostra composta por dados financeiros extraídos do Portal da Transparência e analisados no Excel, no período de 2016 a 2024. De maneira geral, observa-se que tanto as receitas arrecadadas quanto as despesas liquidadas mantiveram-se relativamente estáveis, sem apresentar tendências significativas de crescimento ou redução. Durante o período analisado, constatou-se que o contingenciamento do Fundo até 2015 possibilitava rendimentos elevados por meio de aplicações financeiras. Após o descontingenciamento, foram registradas despesas mais altas nos dois primeiros anos da série, o que resultou em um aumento das despesas com construções e obras, que passaram a representar o maior percentual das despesas liquidadas no período observado. Assim, o estudo pode contribuir para a gestão do sistema penitenciário nacional e para a formulação de políticas públicas relacionadas a essa temática.

Palavras-chaves: Fundo Penitenciário Nacional, Orçamento Público, Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária.

ABSTRACT

This study aims to map the sources of funding for the National Penitentiary Fund (FUNPEN) and their respective allocations through the analysis of revenues and expenses. The goal was to identify how the available resources are financing and supporting projects and activities aimed at improving and modernizing the national penitentiary system. Additionally, the study contributes to strengthening public transparency mechanisms, enabling society to monitor public spending. It reflects progress in the debate on the role of FUNPEN and provides details on the allocation and management of resources destined for the National Penitentiary System. Moreover, it can serve as a foundation for future studies focused on the formulation of public policies. The research was conducted with a quantitative approach, using a descriptive method, with a sample composed of financial data extracted from the Transparency Portal and analyzed in Excel, for the period from 2016 to 2024. In general, it is observed that both the revenues collected and the expenses paid remained relatively stable, with no significant growth or reduction trends. During the analyzed period, it was found that the fund's contingency until 2015 allowed for high returns through financial investments. After the contingency was lifted, higher expenses were recorded in the first two years of the series, which resulted in an increase in expenditures on construction and works, which then represented the largest percentage of the expenses paid during the observed period. Thus, the study can contribute to the management of the national penitentiary system and the formulation of public policies related to this issue.

Keywords: National Penitentiary Fund, Public Budget, Budget Revenue e Budget Expenditure.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Princípios orçamentários estabelecidos na norma jurídica brasileira	12
Quadro 2 - Definições do PPA, LDO e LOA.	13
Quadro 3 - Fontes de recurso do Fundo Penitenciário Nacional.	16
Quadro 4 - Destinação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.	16
Quadro 5 - Dados extraídos do Portal da Transparência.	18
Quadro 6 - Dados trabalhados na análise.	19
Gráfico 1 - Receita Realizada.	21
Tabela 1 - Origem da Receita.	21
Tabela 2 - Espécie da Origem Receita Patrimonial.	22
Gráfico 2 - Espécies mais relevantes da origem Receita Patrimonial.	23
Gráfico 3 - Orçamento atualizado x Receita Realizada.	24
Gráfico 4 - Valores de despesas liquidadas.	25
Tabela 3 - Funções das despesas do Fundo Penitenciário Nacional.	25
Gráfico 5 - Evolução das despesas liquidadas nas Subfunções do FUNPEN.	26
Gráfico 6 - Planos orçamentários das despesas relacionadas a subfunção Administração Geral.	27
Tabela 4 - Ações orçamentária da subfunção Custódia e Reintegração Social.	27
Gráfico 7 - Ações orçamentárias mais representativas da subfunção Custódia e Reintegração Social.	29
Tabela 5 - Plano Orçamentários da subfunção Custódia e Reintegração Social.	29
Gráfico 8 - Planos orçamentários da subfunção Custódia e Reintegração Social que mais liquidaram despesas.	31
Tabela 6 - Despesa liquidada organizada pelos Elementos de Despesa.	32
Gráfico 9 - Elementos de despesas que mais liquidarão despesa.	35
Tabela 7 - Despesa liquidada organizada pela Modalidade de Aplicação.	36
Gráfico 10 - Modalidade de aplicação que mais liquidaram despesas.	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO	20
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Penitenciário Nacional enfrenta desafios estruturais e operacionais significativos, representando uma das questões mais delicadas e urgentes para o Estado brasileiro. O problema da superlotação, da escassez de infraestrutura adequada, da dificuldade na ressocialização de apenados, da reincidência criminal, da violência nas unidades prisionais e da presença de facções criminosas, entre outros, exige uma abordagem integrada e coordenada (Pignatari, 2017).

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a responsabilidade pela gestão do sistema penitenciário como uma competência compartilhada entre os diferentes entes federados, incluindo a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Além disso, essa questão permeia os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – com responsabilidades específicas para o seu enfrentamento.

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar nº 79 de 1994, desempenha um papel fundamental no financiamento de ações voltadas para a modernização e melhoria do sistema penitenciário. Seu objetivo é fornecer recursos e meios para implementar programas que visam à melhoria das condições prisionais e ao enfrentamento de problemas como a superlotação, a deficiência de infraestrutura, e a formação de políticas penais mais eficazes (Brasil, 1994). Nesse contexto, o FUNPEN surge como uma ferramenta essencial para fortalecer a gestão do sistema penitenciário, ajudando a implementar políticas públicas que combatam essas adversidades.

Entretanto, os problemas que envolvem o sistema penitenciário são multifacetados e complexos, exigindo esforços conjuntos entre o governo federal, os estados e municípios. O FUNPEN, atualmente vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e gerido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), é responsável por transferir recursos para os estados e municípios, contribuindo para a execução de suas políticas penitenciárias. Dessa forma, os recursos do fundo se tornam uma peça-chave para garantir que as políticas públicas na área de segurança e justiça sejam implementadas de forma eficaz e transparente (CNPCC, 2024).

Com isso, a análise do orçamento e das despesas do FUNPEN se torna uma importante ferramenta para avaliar a gestão pública e as prioridades nas políticas penitenciárias. A compreensão dos gastos públicos permite identificar como os recursos estão sendo distribuídos e aplicados, e, assim, como as diferentes esferas de governo estão lidando com os desafios que o sistema penitenciário impõe. Este estudo visa contribuir para um melhor entendimento sobre como os recursos do FUNPEN têm sido utilizados e, por conseguinte, como as políticas públicas no sistema penitenciário nacional estão sendo priorizadas.

Embora os estudos sobre o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) sejam ainda escassos, o fundo representa uma ferramenta crucial para os entes federados no enfrentamento dos problemas que afetam o Sistema Penitenciário Nacional. Além disso, ele tem um papel importante no financiamento das políticas públicas voltadas à melhoria das condições do sistema prisional, como a modernização da infraestrutura, a capacitação de profissionais e o aprimoramento das condições de ressocialização dos apenados. Assim, compreender seu funcionamento, bem como as fontes de receitas e as despesas, é essencial para avaliar a eficácia e a eficiência de sua aplicação, podendo fornecer subsídios importantes para futuros estudos e para a formulação de políticas mais eficazes.

A análise das receitas e despesas do FUNPEN proporcionou uma visão mais clara sobre a aplicação e distribuição dos recursos, inclusive quanto aos valores transferidos à estados e aos municípios. Isso permitiu identificar como os recursos foram gerenciados, além de indicar as prioridades do governo em relação ao sistema prisional, com o objetivo de enfrentar seus principais desafios, como a superlotação, a deficiência de infraestrutura e o fortalecimento das políticas de reintegração social.

Portanto, este estudo pode ser relevante para aprimorar a gestão dos recursos públicos destinados ao sistema penitenciário nacional, promovendo maior transparência, eficiência e responsabilidade na utilização dos recursos do FUNPEN. Ao compreender como esses recursos são geridos, espera-se contribuir para o aprimoramento das políticas públicas na área de segurança e justiça, influenciando diretamente a construção de um sistema penitenciário mais justo, eficiente e humanizado.

A Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, estabelece as diretrizes para o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), incluindo a definição das fontes de receita e as atividades e projetos que podem ser financiados, além das regras gerais para sua aplicação. Considerando essas disposições legais, surge a questão central deste estudo: Como as receitas do FUNPEN foram originadas e como os recursos foram efetivamente distribuídos entre as despesas realizadas ao longo do período de 2016 a 2024?

Este estudo tem como objetivo geral, mapear as receitas arrecadadas e as despesas realizadas no Fundo Penitenciário Nacional no período de 2016 a 2024, com o objetivo específico de: (i) identificar as fontes de receitas do FUNPEN e analisar a contribuição de cada uma para o financiamento do fundo; (ii) analisar a distribuição das despesas realizadas pelo FUNPEN, destacando as áreas do sistema penitenciário mais contempladas, como infraestrutura, programas de ressocialização, segurança, entre outras; e (iii) verificar a modalidade de aplicação dos recursos do FUNPEN, avaliando a forma de execução dos valores arrecadados.

Ele visa analisar, de forma mais detalhada, a origem das receitas do FUNPEN, identificando as fontes que sustentam o fundo, bem como examinar as despesas realizadas, investigando em quais áreas e atividades os recursos foram alocados.

Nesta pesquisa adotou-se uma abordagem quantitativa, visando mapear as receitas arrecadadas e as despesas realizadas pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Para atingir esse objetivo, utilizou-se o método de pesquisa descritiva. Os dados foram coletados do sítio do Portal da Transparência e trabalhados em planilhas dinâmicas do Excel.

As receitas do Fundo, no período observado, são oriundas integralmente de receitas correntes, com destaque para as receitas patrimoniais e outras receitas correntes. As principais fontes de arrecadação incluem a "Remuneração de depósito bancário" e a "Parte da União em receita de loteria". Apesar da perda de algumas fontes de receita, a arrecadação manteve-se relativamente estável ao longo do período.

As despesas também apresentaram estabilidade ao longo do período, com exceção dos dois primeiros anos, quando os valores contingenciados foram liberados. O foco de atuação do órgão mudou de "Direito e Cidadania" para "Segurança Pública", mas sem grandes alterações nas despesas. A maior parte dos recursos foi destinada a ações de construção e obras no sistema penitenciário, houve aumento nas despesas de Administração Geral e as despesas com Custódia e Reintegração Social foram mais focadas em aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. Nesta seção é apresentada a introdução ao tema, problema e o objetivo do estudo, bem como uma breve descrição da metodologia adotada e dos resultados da pesquisa. Na seção seguinte, é realizada uma revisão da literatura sobre Orçamento Público e o Fundo Penitenciário Nacional. Na terceira seção é apresentado os procedimentos adotados utilizados na pesquisa. Na quarta, é realizada a apresentação e análise dos resultados. E, finalmente, na última seção são feitas as considerações finais sobre o estudo efetuado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

Orçamento público pode ser interpretado como uma ferramenta de planejamento de governo. Lima (2022), defende que ele é realizado pela Administração Pública, com o objetivo de garantir a continuidade e a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade, por meio da previsão de receitas e fixação das despesas necessárias para implementar seus programas e políticas públicas. Ou seja, o orçamento público representa um planejamento que contém as receitas e despesas que o poder público tem permissão para trabalhar, não corresponde a dinheiro em sentido estrito.

Além de um mecanismo de planejamento, o orçamento também pode ser interpretado como um instrumento de gestão dos governos, já que por meio da sua execução os órgãos realizam as políticas públicas. O orçamento funciona como um instrumento para organizar os recursos públicos, distribuindo-os entre diversas alternativas de gastos e investimentos. As ações dos poderes políticos envolvem a utilização desses recursos para sustentar a estrutura do Estado e alcançar os objetivos estabelecidos (Rudnicki et al., 2021).

Estabelecido pela constituição brasileira e regulamentado pelas leis, o orçamento público é uma área de grande complexidade, com conceitos, legislações, estrutura e dinâmicas únicas. Além dessas características, seu conteúdo abrange diversas disciplinas, incorporando elementos de direito bancário, comercial, econômico, tributário, político, sociológico e princípios específicos de cada área (Giacomini, J., 2009).

As normas legais também definem os princípios que devem ser observados na elaboração do orçamento, eles norteiam o processo orçamentário. Segundo o Manual Técnico Orçamentário – MTO (2025) “Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público” (p. 15). O Manual destaca ainda que os princípios também se aplicam a todos os Poderes e entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — sendo definidos e regulamentados tanto pela Constituição quanto por legislações infraconstitucionais e pela doutrina.

Quadro 1

Princípios orçamentários estabelecidos na norma jurídica brasileira.

UNIDADE OU TOTALIDADE

De acordo com este princípio, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo: LOA.

UNIVERSALIDADE

Segundo este princípio, a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os Poderes, de todos os órgãos, de todas as entidades, de todos os fundos e de todas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da CF.

ANUALIDADE OU PERIODICIDADE	Conforme este princípio, o exercício financeiro é o período ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Segundo o art. 34 dessa lei, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).
EXCLUSIVIDADE	O princípio da exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da CF, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, nos termos da lei.
ORÇAMENTO BRUTO	O princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.
NÃO VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS	Estabelecido pelo inciso IV do art. 167 da CF, este princípio veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria CF.

Fonte: elaborado pelo autor com base no MTO, 2025.

Guiado pelos princípios, a elaboração do orçamento também deve seguir um fluxo, o qual é denominado ciclo orçamentário. Instituído pela Constituição Federal, ele é estabelecido por leis e deve ser respeitado. Lima (2022), esclarece que o ciclo orçamentário é um processo contínuo de análise e tomada de decisões. Esse ciclo é composto, principalmente, pelas seguintes fases: (i) planejamento e elaboração da proposta orçamentária; (ii) análise legislativa; (iii) execução; e (iv) controle e avaliação.

A fase de planejamento e elaboração da proposta orçamentária, são realizadas pelo Poder Executivo que precisa elaborar três instrumentos. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quadro 2

Definições do PPA, LDO e LOA.

PLANO PLURIANUAL – PPA	Instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
------------------------	--

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro sobre: as metas e as prioridades da administração pública federal; a estrutura e a organização dos orçamentos; as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União; as disposições relativas às transferências; as disposições relativas à dívida pública federal; as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e os benefícios aos servidores, aos empregados e aos seus dependentes; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as disposições relativas à adequação orçamentária decorrente das alterações na legislação; as disposições relativas à fiscalização pelo Poder Legislativo e as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves; as disposições relativas à transparência e as disposições finais. Além dessas disposições, a Lei de Responsabilidade Fiscal também estabeleceu outras matérias que devem constar na Lei, como por exemplo o estabelecimento de metas fiscais.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

O instrumento apresenta a distribuição dos gastos do governo e a estimativa das receitas necessárias para cobrir esses custos. Ele é composto por um único documento, dividido em três seções: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.

Fonte: elaborado pelo autor com base no MTO, 2025.

Em síntese, pode-se dizer que o PPA é organizado em programas que incluem ações e estabelecem metas para um período de 4 anos, a LDO é um instrumento que estabelece as orientações para a elaboração e execução do orçamento, definindo as metas anuais, e a LOA é desenvolvida com base nas diretrizes da LDO, destinando recursos para alcançar as metas do ano. Deve se ressaltar que estes instrumentos estão correlacionados.

Antes da efetiva entrada em vigor da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo deve submeter até o dia 31 de agosto do ano anterior, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que será analisado e votado pelo poder legislativo e após esse processo retorna para sanção presidencial, até 22 de dezembro, quando passará a fase de execução.

Já familiarizado com as fases do ciclo orçamentário, é necessário apresentar conceitos sobre a essência do orçamento público, as receitas e despesas. Compreender as origens dos recursos financeiros que viabilizam o andamento da máquina pública fortalece os mecanismos de transparência e controle social.

De maneira geral, receitas públicas são os recursos financeiros que entram nos cofres do Estado, dividindo-se em receitas orçamentárias, quando correspondem a recursos disponíveis para o erário, e receitas extraorçamentárias, quando são apenas entradas compensatórias. Porém, no setor público, adota-se o conceito em sentido estrito, o qual considera como receita pública, apenas as receitas orçamentárias. Nesse contexto, as receitas extraorçamentárias, são denominadas, ingressos extraorçamentários (MTO, 2025).

As receitas orçamentárias, são recursos que entram no decorrer do exercício financeiro e representam um acréscimo ao patrimônio público. São instrumentos que possibilitam a implementação das políticas públicas. Essas receitas pertencem ao Estado, oriundas por exemplo de tributos, fazem parte do patrimônio do Poder Público, aumentam seu saldo

financeiro e devido ao princípio da universalidade, todas elas devem estar previstas na LOA (MTO, 2025).

Já os ingressos extraorçamentários, são recursos financeiros de natureza temporária e não devem fazer parte da LOA. O Estado apenas os recebe como depositário, sendo esses recursos passivos exigíveis, e suas restituições não dependem de autorização legislativa. Exemplos incluem depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), emissão de moeda e outras entradas compensatórias.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2023), define que a despesa orçamentária pública se refere ao total de gastos efetuados pelos entes públicos para garantir o funcionamento e a manutenção dos serviços oferecidos à sociedade. Esses gastos, assim como as receitas, são classificados em orçamentários e extraorçamentários.

De forma similar ao esclarecido no conceito de receita, a despesa orçamentária é qualquer transação que necessite de autorização legislativa, por meio da consignação de dotação orçamentária, para ser realizada. Já o dispêndio extraorçamentário é aquele que não está previsto na Lei Orçamentária Anual, incluindo certas saídas de recursos originadas de depósitos, pagamento de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.

Diante da complexidade do orçamento público, percebe-se que no Brasil existem desafios envolvendo o tema, o elevado endividamento público e o desajuste entre as receitas e despesas, são exemplos. Por isso, conhecer os gastos públicos, fortalece os mecanismos de transparência e de participação social.

2.2 Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)

Diante da importância do Orçamento Público para o planejamento e execução das políticas governamentais, entender sobre o funcionamento do FUNPEN é de suma importância, já que ele é o mecanismo impulsionador das políticas penais. Criado por meio da Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, busca oferecer recursos e instrumentos para financiar e auxiliar as ações e programas voltados à modernização e melhoria do sistema penitenciário nacional.

Segundo Conti (2019), o Funpen é um fundo contábil que faz parte do orçamento fiscal da União e representa a principal fonte de recursos para diversas ações governamentais em muitos entes federados, por meio de transferências voluntárias, convênios e, no caso de obras públicas, através de contratos de repasse. Nesse contexto, é possível perceber que os recursos oriundos desse fundo buscam subsidiar as ações do sistema penitenciário nacional, ou seja, os recursos podem ser repassados aos estados e municípios, bem como a outros órgãos e organizações da sociedade civil para execução das políticas penais.

A lei que criou o Fundo, também definiu seu vínculo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e delegou a sua gestão ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Atualmente, com a publicação do Decreto nº 11.348 (2023), o qual aprovou a nova estrutura regimental do Ministério, houve uma mudança de nomenclatura e a gestão do FUNPEN passou as mãos da Secretária Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), novo órgão executivo responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional.

As receitas do Funpen estão previstas na Lei Complementar nº 79 (1994) e podem ser classificadas nos seguintes grupos: Recursos Próprios Não Financeiros, Recursos Próprios Financeiros e Recursos Ordinários, de acordo com a categorização sugerida pelo Ministério da Justiça (Pignatari, 2017). O quadro 3, apresenta os recursos que constituem o Funpen.

Quadro 3*Fontes de recurso do Fundo Penitenciário Nacional.*

Recursos Próprios Não Financeiros	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.
	Multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado.
	Fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal.
Recursos Próprios Financeiros	Rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN.
Recursos Ordinários	Dotações orçamentárias da União.
Outros	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.
	Recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei Complementar nº 79 (1994) e Pignatari (2017).

Além das fontes apontadas no quadro anterior, outras leis também podem destinar recursos ao Fundo. Porém o que se observou ao longo do tempo foi a redução de fontes recursos destinadas ao Funpen, já que a Lei nº 13.500 (2017), revogou da Lei Complementar o inciso VII, que definia que cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses fossem destinadas ao Fundo e que Lei nº 13.756 (2018), revogou o incisos VIII, que destinava três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal.

Os recursos arrecados devem ser aplicados no aprimoramento do sistema penitenciário nacional, a própria Lei Complementar nº 79 (1994) traz as previsões. Quadro 4, apresenta as possibilidades de aplicação dos recursos do Funpen.

Quadro 4*Destinação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.*

Obras	Construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.
	Manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança.
Aparelhamento e Manutenção.	Aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais
	Custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.
	Manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.
	Implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais.
	Financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

	Formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário.
Capacitação Servidores	Participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior. Publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica
	Implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado. Formação educacional e cultural do preso e do internado
Reinserção social e alternativas penais	Elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes Programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação
	Programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes.
Assistência	Programa de assistência às vítimas de crime. Programa de assistência aos dependentes de presos e internados.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei Complementar nº 79 (1994) e Pignatari (2017).

Quanto ao repasse dos recursos aos entes federados e aos demais órgãos envolvidos na execução das Políticas Penais, houve mudanças significativas estabelecidas pela Lei nº 13.500 (2017). Prevendo, além dos repasses voluntários, transferências obrigatórias, também denominada “fundo a fundo”. Atualmente, 40% da dotação orçamentária do fundo precisa ser destinado aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independente de parcerias. No caso dos Estados e do Distrito Federal, os recursos visam financiar programas para melhoria do sistema penitenciário, já no caso dos municípios, visam os programas de reinserção social e alternativas penais.

Essa inovação legislativa decorre da decisão Supremo Tribunal Federal – STF, que em setembro de 2015, decidiu sobre os pedidos de medida cautelar apresentados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, reconhecendo o sistema penitenciário nacional como um "estado de coisas inconstitucional". Isso se deve ao contexto de violações sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais, resultantes de falhas estruturais e da falência das políticas públicas, cuja solução requer a implementação de ações abrangentes nas áreas normativa, administrativa e orçamentária (CGU, 2017).

Entre os pedidos aprovados pelo STF no acórdão da mencionada ADPF, foi determinada a liberação do saldo acumulado do Funpen pela União, para que fosse utilizado na finalidade para a qual foi criado, além da orientação para que não fossem feitos novos contingenciamentos. Até decisão da corte, o Funpen era formado, apenas, por transferências voluntárias, ou seja, não resultava de uma obrigação constitucional ou legal. Assim, suas dotações orçamentárias integravam a base contingenciável, que o Governo Federal utiliza para alcançar seu superávit primário, conforme o artigo 9º da Lei Complementar nº 101/00 (Pignatari, 2017).

Diante da decisão emanada pelo poder judiciário, os recursos acumulados na conta do Fundo foram liberados e a Lei nº 13.500 (2017) vedou novo contingenciamento do Funpen, para que os recursos possam servir para sua finalidade legal. A medida adotada, também buscou agilizar a utilização dos recursos do Funpen, visando melhorar as precárias condições penitenciárias identificadas pelo STF (CGU, 2017).

Do percentual destinado ao repasse “fundo a fundo”, a maior parcela (90%) é destinada aos Estados e ao Distrito Federal, distribuídos da seguinte forma, 30% distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados, 30%; distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária e 30% distribuídos de forma igualitária. Os 10% restantes são destinados aos fundos específicos dos Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária (Brasil, 2017).

Diante das informações apresentadas, percebe-se o desafio que envolve a gestão do sistema penitenciário nacional. Fato que destaca a relevância do Funpen para financiamento de políticas que permitam aperfeiçoar esse serviço público. Entender mais sobre as fontes de recursos e os gastos realizados, pode ser um diagnóstico e indicar a direção que o poder público deseja seguir nessa agenda governamental.

3 PROCEDER METODOLÓGICO

A pesquisa foi conduzida com uma abordagem quantitativa, com o objetivo de mapear as receitas arrecadadas e as despesas realizadas pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Para alcançar esse objetivo, adotou-se o método de pesquisa descritiva. A seguir, são detalhados os procedimentos empregados na coleta e análise dos dados.

3.1 Amostra e coleta dos dados

A amostra deste estudo foi composta por dados financeiros extraídos do Portal da Transparência. Trata-se de informações sobre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas do FUNPEN. A seleção foi realizada por amostra temporal, definida pelo período de 2016 a 2024, devido à existência de modificações nas regras de arrecadação e aplicação de recursos do FUNPEN nesse intervalo.

Os dados foram coletados por meio de arquivo de texto estruturado em tabelas (formato CSV). Os arquivos das receitas e despesas do Fundo apresentaram os seguintes dados:

Quadro 5

Dados extraídos do Portal da Transparência.

Receitas	Despesas
Ano	Mês e Ano
Órgão Superior	Órgão Superior Executor
Órgão	Órgão/Entidade Vinculada Executora
Unidade Gestora	Unidade Gestora
Categoria	Órgão Superior Orçamentário
Origem	Órgão/Entidade Orçamentária
Espécie	Unidade Orçamentária
Detalhamento	Área de atuação (Função)
Orçamento Atualizado	Subfunção
Receita Realizada	Programa Orçamentário
% Previsto/Realizado	Ação Orçamentária
Valor Lançado	Programa de Governo
	Autor Emenda
	Plano Orçamentário
	Grupo de Despesa
	Elemento de Despesa
	Modalidade de Despesa
	Valor Empenhado
	Valor Liquidado
	Valor Pago
	Valor Restos a Pagar Pagos

Fonte: elaborado pelo autor.

A coleta de dados foi realizada no período de 23 de dezembro de 2024 a 3 de janeiro de 2025, utilizando os filtros disponíveis no portal da transparência. Foram aplicados o filtro de "período" (selecionando os anos de interesse para a amostra) e o filtro de "órgão" (especificando o Fundo Penitenciário Nacional).

3.2 Desenvolvimento e abordagem da análise dos dados.

A análise descritiva dos dados foi conduzida com o objetivo de mapear e descrever as receitas e despesas do FUNPEN. Para a organização e análise dos dados, foram utilizadas planilhas de Excel. A análise quantitativa foi realizada por meio da criação de tabelas dinâmicas, com base nos campos detalhados no quadro a seguir:

Quadro 6

Dados trabalhados na análise.

Receitas	Despesas
Ano	Ano
Categoria Econômica	Unidade Orçamentária
Origem	Área de atuação (função)
Espécie	Subfunção
Detalhamento	Programa Orçamentário
Receita Realizada (Valor Arrecadado)	Ação Orçamentária
Orçamento Atualizado (Valor Previsto)	Plano Orçamentário
	Elemento de Despesa
	Modalidade de Despesa
	Valor Liquidado

Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a preparação dos dados, foram excluídas as unidades orçamentárias não diretamente relacionadas ao FUNPEN, que estavam presentes na base extraída do Portal da Transparência. Unidades como o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério dos Direitos Humanos estavam na base devido à execução de parte de seus recursos pelo Órgão. Além disso, foram removidos os registros com valores negativos, pois esses valores provavelmente indicam reversões de lançamentos, ajustes contábeis ou correções de lançamentos anteriores. Dessa forma, os valores negativos não podem ser considerados como ingresso de receitas nem como despesas executadas.

Os campos selecionados para a análise da receita fornecem informações detalhadas sobre a classificação orçamentária por natureza de receita. Esta classificação foi estabelecida para atender ao § 4º do art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964. A estrutura padrão dessa classificação, que se aplica a todos os entes federativos, é definida por meio de uma portaria conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (MTO, 2025). A adoção da classificação por natureza se justifica pelo fato de ela possibilitar a identificação da origem dos recursos, conforme o fato gerador da receita.

O campo "Receita Realizada (Valor Arrecadado)" foi escolhido por refletir, de maneira precisa, o valor efetivamente arrecadado pelo FUNPEN. As fases da receita orçamentária seguem a ordem dos fenômenos econômicos, de acordo com o modelo orçamentário adotado no Brasil. Assim, o processo inicia-se com a previsão, passa pelo lançamento e culmina com a arrecadação e o recolhimento (MCASP, 2023).

Considerando que, na estrutura vigente, o orçamento público é organizado em programas de trabalho que envolvem informações qualitativas e quantitativas (MTO, 2025), optou-se por selecionar os classificadores que melhor esclarecem as despesas do Fundo. Para as informações qualitativas, no que tange à classificação institucional, foi escolhido o classificador "Unidade Orçamentária", com o objetivo de assegurar que as despesas foram

custeadas com recursos do FUNPEN. Utilizou-se também a classificação funcional (função e subfunção) e a classificação programática (programa e ação). No caso das informações quantitativas, adotaram-se os classificadores relativos à natureza da despesa, como "elemento de despesa" e "modalidade de aplicação".

Sobre os campos de informações monetárias, optou-se pelos valores das despesas liquidadas, pois é nesta fase da despesa que se comprova a entrega de bens ou serviços. A liquidação da despesa envolve a confirmação do direito do credor, com base nos títulos e documentos que comprovam o crédito correspondente (Brasil, 1964).

Apesar dos esforços para garantir a robustez dos resultados, este estudo apresenta algumas limitações, como o uso de dados apenas do portal da transparência, em que pese, a plataforma buscar dados do Tesouro Gerencial e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os dados disponíveis podem não apresentar com clareza suficiente as fontes de receitas e as despesas do Fundo. Além disso, a escolha dos classificadores orçamentários padronizados pode não capturar de maneira completa e detalhada todos os aspectos das despesas e receitas do FUNPEN, já que a classificação orçamentária, apesar de ser estruturada, pode não refletir totalmente a complexidade das operações financeiras.

Outra limitação importante é a ausência de contextualização, embora os dados financeiros e orçamentários sejam amplamente analisados, a metodologia não inclui a possibilidade de explorar com profundidade os contextos políticos e administrativos que podem ter influenciado a arrecadação e a alocação dos recursos do FUNPEN ao longo do período analisado. Uma abordagem mais qualitativa poderia proporcionar ideias adicionais sobre a eficiência dos gastos, a implementação de políticas públicas e os resultados das ações financiadas pelo Fundo. A ausência dessa análise pode resultar em uma visão mais restrita do impacto real das receitas e despesas. Essas limitações foram consideradas no momento da interpretação dos resultados e podem influenciar a generalização dos achados.

4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

O objetivo deste trabalho foi mapear as receitas arrecadas e as despesas realizadas pelo Fundo Penitenciário Nacional. A análise dos dados revelou informações relevantes sobre a origem dos recursos financeiro e as suas respectivas alocações ao longo do período de 2016 a 2024. Os resultados apresentados foram organizados de acordo com as fontes de receita, as áreas de despesa mais contempladas e as transferências realizadas aos entes federativos.

4.1 Receitas arrecadadas pelo FUNPEN

A análise das receitas arrecadadas pelo FUNPEN no período de 2016 a 2024 não revelou nenhuma tendência. Em 2018, houve arrecadação reduzida (R\$ 138.750.767,25), e 2024, que registrou arrecadação recorde (R\$ 537.186.914,85). A média simples da arrecadação corrigida pelo IPCA, foi de R\$ 467.815.808,87, permaneceu próxima aos valores registrados, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 1*Receita Realizada*

Fonte: elaborado pelo autor.

O FUPEN apresentou apenas receitas correntes, as quais aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido (MTO, 2025). Na série histórica, a arrecadação foi originada de recursos de impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições, receitas patrimoniais, receitas de serviço e outras receitas correntes. No entanto, a análise indicou que a origem dos recursos possui participação bem distintas nas receitas do Fundo, havendo concentração em apenas algumas delas, conforme apresentado no quadro a seguir.

Tabela 1*Origem da Receita*

Ano	Receita Realizada (Valor Arrecadado) (R\$)	Origem da Receita	%
2016	364.500.922,97	Receita Patrimonial	91,53
		Outras Receitas Correntes	8,42
2017	389.602.875,27	Receita Patrimonial	45,15
		Outras Receitas Correntes	54,78
2018	138.750.767,25	Receita Patrimonial	72,25
		Outras Receitas Correntes	27,54
2019	295.696.955,67	Receita Patrimonial	66,96
		Outras Receitas Correntes	33,04
2020	310.273.555,31	Receita Patrimonial	74,52
		Outras Receitas Correntes	20,20
2021	448.374.877,93	Receita Patrimonial	54,30
		Outras Receitas Correntes	45,68
2022	356.640.256,52	Receita Patrimonial	87,25
		Outras Receitas Correntes	12,74
2023	366.944.242,76	Receita Patrimonial	84,48
		Outras Receitas Correntes	15,51

2024	537.186.914,85	Receita Patrimonial	62,08
		Outras Receitas Correntes	37,90

Fonte: elaborada pelo autor.

Em geral, observou-se que mais de 95% da receita do FUNPEN tem origem em Receitas Patrimoniais e outras Receitas Correntes. No entanto, ao detalhar a classificação das receitas, percebe-se que, ao longo do período, ocorreram mudanças significativas nos fatores geradores dessa arrecadação, principalmente em relação as fontes originadas de Receita Patrimonial.

Tabela 2

Espécie da Origem Receita Patrimonial

Ano	Espécie	Detalhamento	Receita Realizada (Valor Arrecadado) (R\$)	%
2016	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	333.631.213,37	91,53
	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	175.924.114,44	45,15
2017	Indenizações, restituições e ressarcimento	Restituição de despesas de exercícios anteriores	103.328.005,02	26,52
	Demais receitas correntes	Outras receitas primarias	85.283.557,97	21,89
2018	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	100.244.341,87	72,25
	Multas administrativas, contratuais e judiciais	Multas previstas em legislação específica	3.252.918,08	2,35
		Multas decorrentes de sentenças judiciais	13.935.005,70	10,05
	Bens, direitos e valores incorporados ao patrimônio público	Bens, direitos e valores perdidos em favor do poder público	16.343.348,89	11,78
	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	85.771.344,86	29,01
2019	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	112.216.564,22	37,95
	Multas administrativas, contratuais e judiciais	Multas decorrentes de sentenças judiciais	20.609.166,78	6,97
	Indenização, restituição e ressarcimentos	Restituição de despesas de exercícios anteriores	40.867.610,00	13,82
	Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	Bens, direitos e valores perdidos em favor do poder público	28.597.984,12	9,67
	Multas administrativas, contratuais e judiciais	Multas previstas em legislação específica	3.494.636,84	1,18
		Multas decorrentes de sentenças judiciais	20.609.166,80	6,97
2020	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	66.540.083,92	21,45
	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	164.679.602,01	53,08
	Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	Bens, direitos e valores perdidos em favor do poder público	39.222.238,18	12,64
2021	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	75.903.317,39	16,93
	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	167.557.981,18	37,37
	Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	Bens, direitos e valores perdidos em favor do poder público	164.657.336,20	36,72

2022	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	91.050.961,58	25,53
	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	220.129.311,50	61,72
2023	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	87.939.852,66	23,97
	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	222.050.484,61	60,51
2024	Valores Mobiliários	Remuneração de depósitos bancários.	80.410.564,94	14,97
	Demais receitas patrimoniais	Parte da União em receita de loteria	235.094.416,69	47,11
	Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	Bens, direitos e valores perdidos em favor do poder público	173.438.286,62	32,29

Fonte: elaborada pelo autor.

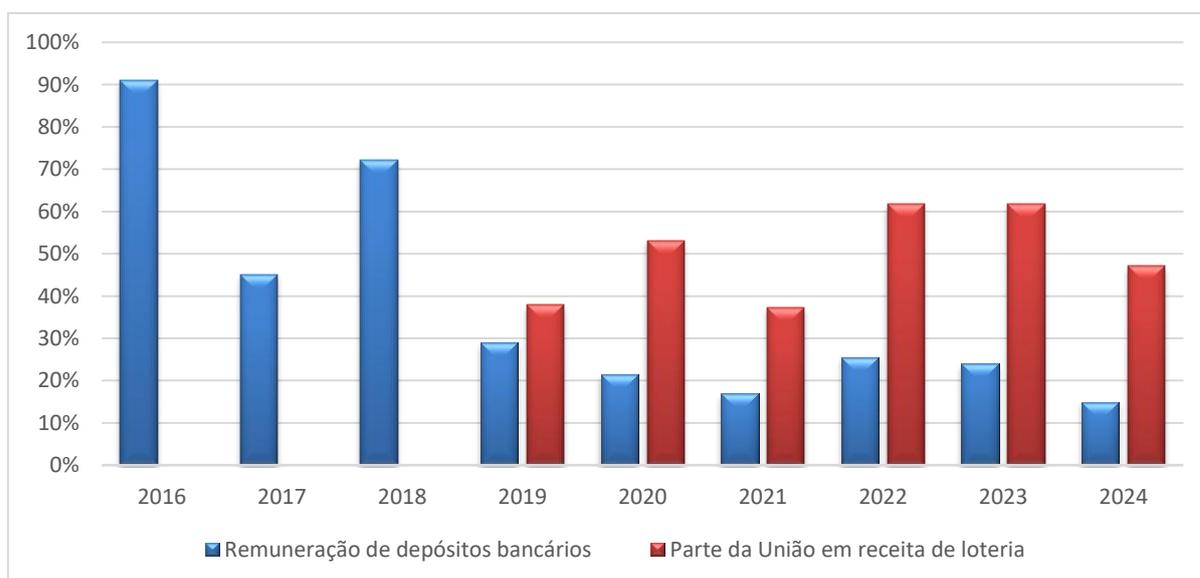
Nos três primeiros anos, o valor proveniente da remuneração de depósitos bancários foi bastante representativo. Em 2016, mais de 90% dos recursos vieram dessa fonte. Em 2017, houve uma redução percentual, mas o montante se manteve próximo a 50% das receitas totais. No ano seguinte, a participação voltou a aumentar, atingindo cerca de 70%. Nos anos subsequentes, embora o percentual tenha permanecido expressivo, não ultrapassou 30%.

O cenário de redução da participação dessa fonte de receita no FUNPEN pode ser explicado pelo descontingenciamento do Fundo, determinado em 2015 pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF nº 347. Com o contingenciamento, a aplicação dos recursos gerava rendimentos financeiros mais elevados, no entanto, apesar de uma maior arrecadação na espécie, não havia o uso efetivo desses recursos no financiamento de políticas públicas.

Apesar da redução na participação dos recursos provenientes de depósitos bancários, não se observou uma queda nas receitas do FUNPEN, pois, nos anos subsequentes, outras fontes passaram a ganhar relevância. A principal delas foi a contribuição da União em receitas de loteria, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2

Espécies mais relevantes da origem Receita Patrimonial.

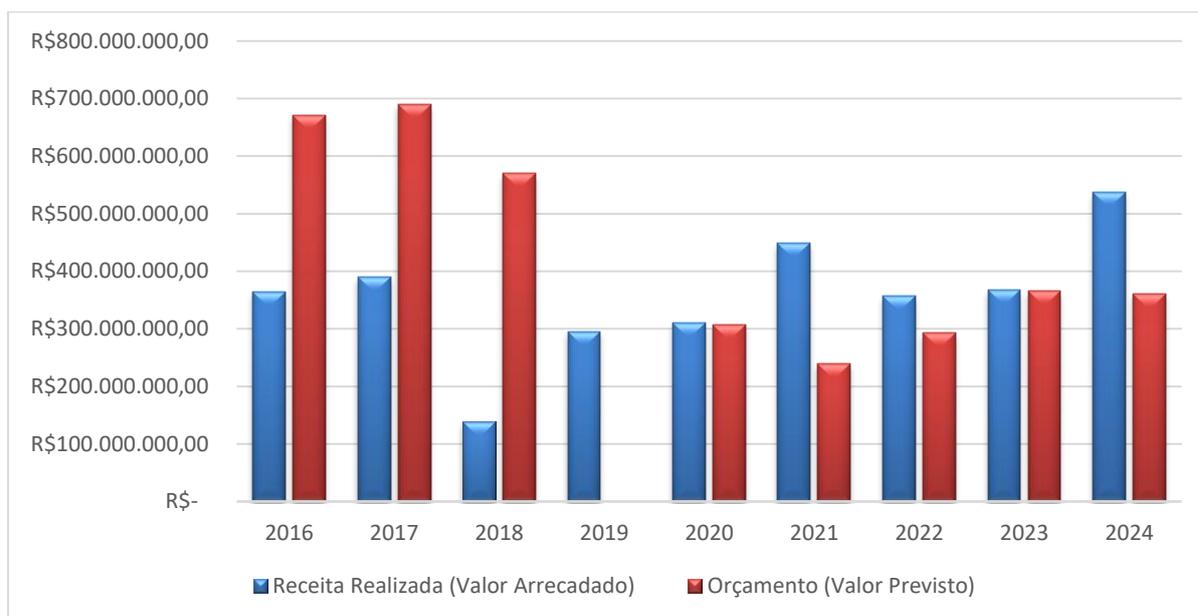


Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, outra análise importante é a comparação entre o valor estimado de receita (previsto) e o valor efetivamente arrecadado. Com exceção de 2019, ano em que não foram encontradas informações sobre a receita orçamentária na base de dados do Portal da Transparência, observou-se que, nos três primeiros anos, as receitas ficaram bem abaixo do valor orçado. A partir de 2020, houve uma redução na estimativa de receita, o que resultou em uma maior aproximação entre a receita orçamentária e a arrecadada. No entanto, em 2021 e 2024, registraram-se arrecadações consideravelmente superiores às previstas.

Gráfico 3

Orçamento atualizado x Receita Realizada.



Fonte: elaborado pelo autor.

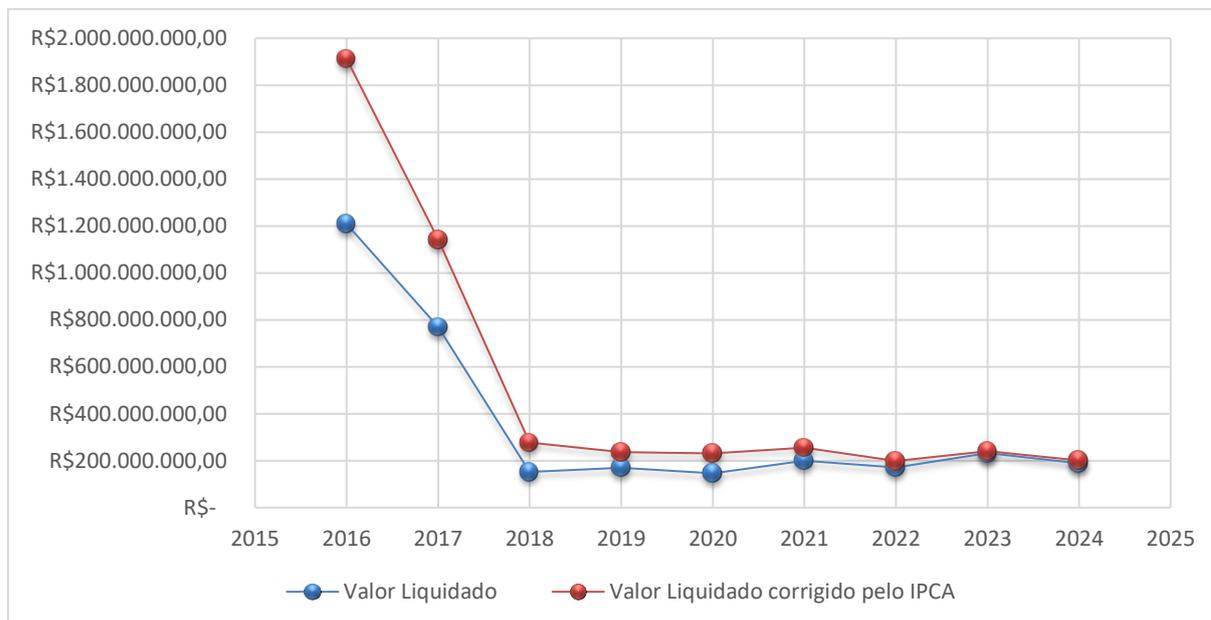
Verifica-se que, de maneira geral, as receitas do FUNPEN mantiveram-se estáveis durante o período analisado, apesar da perda de fontes de recursos nos anos de 2017 e 2018. No entanto, ao levar em conta o impacto da inflação sobre o poder de compra da moeda ao longo do tempo, conclui-se que a capacidade de investimento do fundo no Sistema Penitenciário Nacional não apresentou crescimento ao longo desse período.

4.2 Despesas Realizadas pelo FUNPEN

Quanto às despesas liquidadas, observou-se que elas se mantiveram estáveis entre 2018 e 2024, ficando próximas de R\$ 200.000.000,00. No entanto, em 2016, o valor foi significativamente mais alto, ultrapassando a marca de R\$ 1 bilhão, e em 2017 também houve um aumento considerável nas despesas. Contudo, ao considerar os valores corrigidos pelo IPCA, percebe-se que, após os dois primeiros anos, houve uma leve tendência de redução nas despesas liquidadas.

Gráfico 4

Valores de despesas liquidadas.



Fonte: elaborado pelo autor.

Como já mencionado neste trabalho, o descontingenciamento do fundo em 2015 explica as despesas liquidadas elevadas observadas nos dois primeiros anos do período analisado.

À medida que a análise das despesas do FUNPEN avançou, observou-se uma mudança no foco de atuação do órgão. Até 2019, o fundo tinha como principal objetivo a implementação de ações governamentais voltadas para os "Direitos da Cidadania". A partir de 2020, no entanto, o foco passou a ser a área de "Segurança Pública".

Tabela 3

Funções das despesas do Fundo Penitenciário Nacional

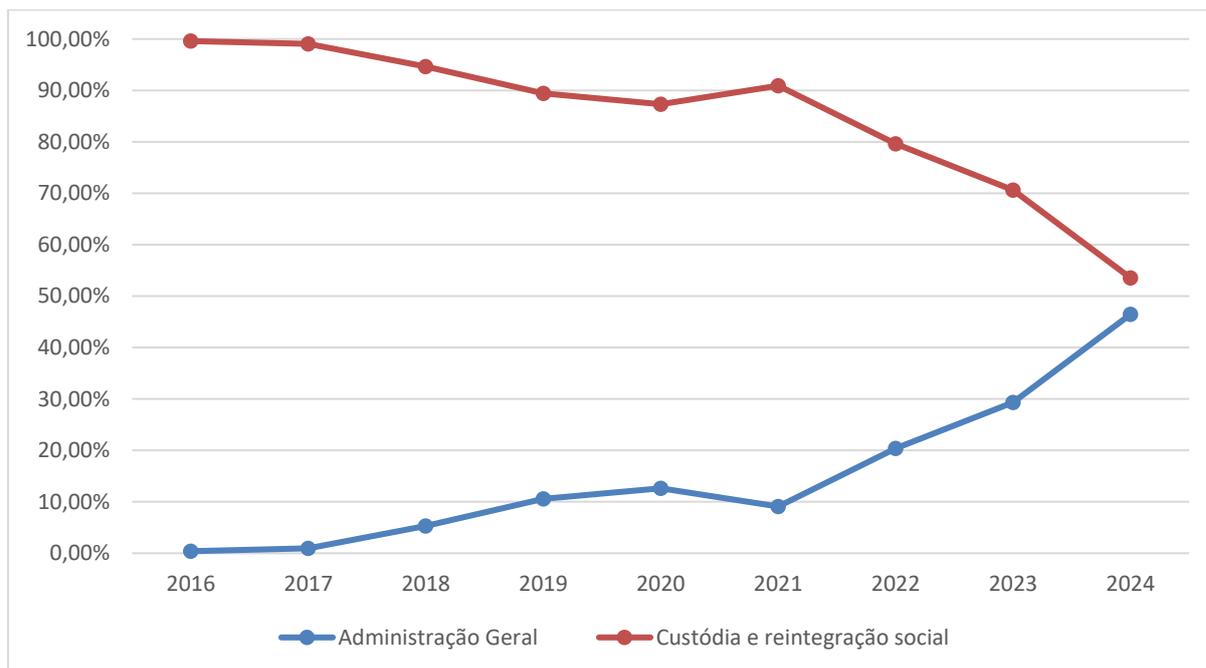
Ano	Área de Atuação (Função)	Subfunção	Valor Liquidado (R\$)
2016	Direitos da cidadania	Administração Geral	4.781.314,09
		Custódia e reintegração social	1.204.049.800,19
2017	Direitos da cidadania	Administração Geral	7.368.803,87
		Custódia e reintegração social	762.466.163,66
2018	Direitos da cidadania	Administração Geral	8.111.209,97
		Custódia e reintegração social	144.085.440,15
2019	Direitos da cidadania	Administração Geral	17.946.539,21
		Custódia e reintegração social	151.838.174,69
2020	Segurança pública	Administração Geral	18.480.775,71
		Custódia e reintegração social	127.617.011,96
2021	Segurança pública	Administração Geral	18.136.359,33
		Custódia e reintegração social	181.107.060,15
2022	Segurança pública	Administração Geral	34.855.120,36
		Custódia e reintegração social	136.192.075,13
2023	Segurança pública	Administração Geral	68.261.475,19
		Custódia e reintegração social	164.314.596,74
2024	Segurança pública	Administração Geral	87.815.690,84
		Custódia e reintegração social	101.191.502,31

Fonte: elaborada pelo autor

De acordo com o MTO (2025), a função da despesa reflete a competência institucional do órgão. Nesse contexto, apesar da mudança no foco de atuação do FUNPEN para a área de segurança pública, não é possível afirmar que houve alterações nas áreas em que as despesas foram realizadas, uma vez que as subfunções permaneceram inalteradas ao longo de todo o período analisado. Contudo, observa-se uma tendência de crescimento nas despesas com Administração Geral, que se aproximaram de 50% em 2024. Como consequência, houve uma redução nas despesas destinadas à Custódia e Reintegração Social.

Gráfico 5

Evolução das despesas liquidadas nas Subfunções do FUNPEN.



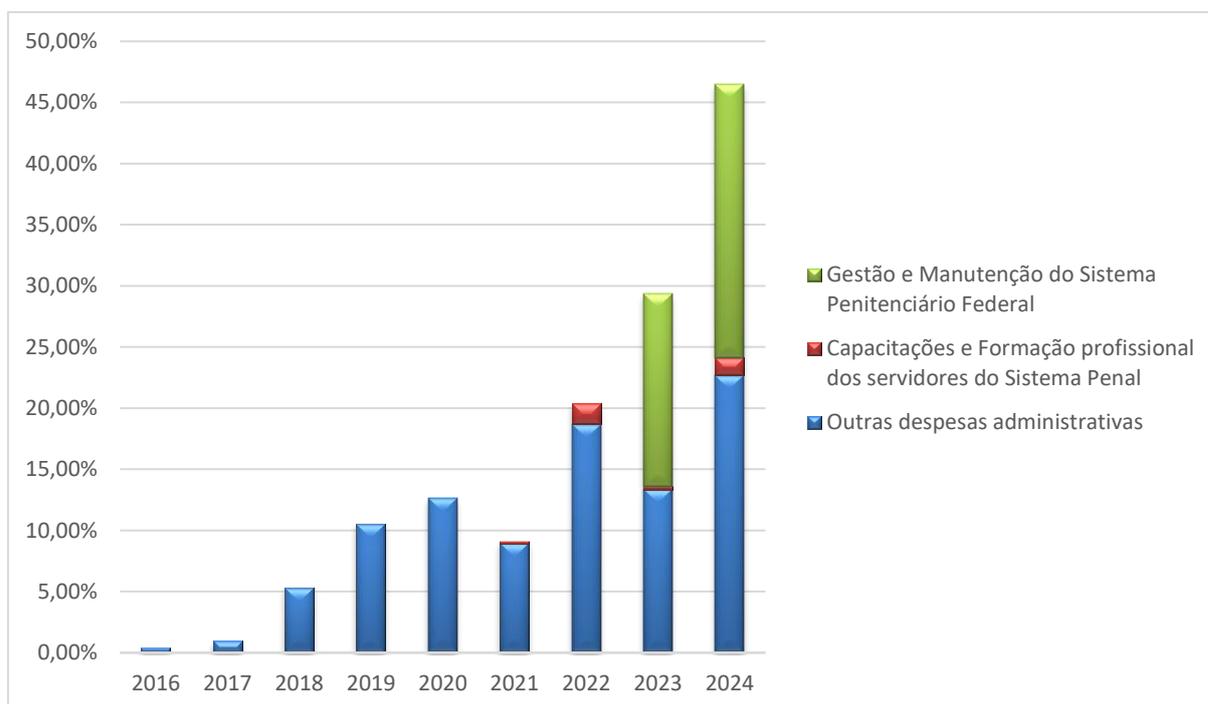
Fonte: elaborado pelo autor.

Para obter maior clareza sobre os gastos nas duas subfunções identificadas, foi realizada uma análise das despesas em relação às ações orçamentárias, que são consideradas o principal critério de classificação do orçamento público federal (MTO, 2025). No caso da subfunção Administração Geral, foi identificada apenas uma ação orçamentária: Administração da Unidade. No entanto, ao analisar os planos orçamentários, é possível entender quais despesas contribuíram para o crescimento ao longo do período.

O Plano Orçamentário (PO) é uma ferramenta gerencial, não presente na LOA, associada à ação orçamentária. Seu objetivo é permitir que a elaboração e execução do orçamento, assim como o monitoramento físico e financeiro da execução, sejam realizados de forma mais detalhada do que a ação orçamentária e o subtítulo/localizador de gasto (MTO, 2025).

Gráfico 6

Planos orçamentários das despesas relacionadas a subfunção Administração Geral.



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se um crescimento significativo nas "Outras despesas administrativas", que passaram de R\$ 4.781.314,09 para R\$ 42.916.742,96, um aumento de quase 800%. Contudo, também se verificou a introdução de novos planos orçamentários a partir de 2020. As despesas no plano de Capacitação e Formação Profissional dos servidores do Sistema Penal não atingiram um valor representativo. Por outro lado, o plano de Gestão e Manutenção do Sistema Penitenciário Federal, inserido em 2023, resultou em um aumento expressivo nas despesas com a subfunção "Administração da Unidade".

Já na análise da subfunção, Custódia e reintegração social, foram identificadas 10 (dez) ações orçamentárias, conforme o demonstrado a seguir.

Tabela 4

Ações orçamentária da subfunção Custódia e Reintegração Social.

Ações Orçamentária	Ano	Valor Liquidado em relação ao total (R\$)	%
Aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal	2016	1.164.447.239,32	55,58
	2017	468.465.393,72	
	2018	6.487.807,31	
	2019	3.510.359,21	
	2020	4.199.190,00	
	2021	5.198.816,00	
Promoção da cidadania, alternativas penais e controle social	2016	3.766.795,75	5,28
	2017	128.899.858,90	
	2018	838.620,78	
	2019	23.330.856,76	
Capacitação e qualificação em serviços penais	2016	6.671.153,88	0,30
	2017	1.768.659,58	
	2018	334.584,35	
	2019	99.821,00	

Consolidação do sistema penitenciário federal	2016	29.164.611,24	4,28
	2017	33.713.175,41	
	2018	34.092.535,99	
	2019	30.342.513,66	
Racionalização e modernização do sistema penal	2017	124.365.894,34	6,25
	2018	61.464.281,72	
Transferências aos entes federativos para aprimoramento do sistema penitenciário nacional	2019	94.554.624,06	16,75
	2020	34.813.474,12	
	2021	137.186.389,49	
	2022	84.633.020,29	
	2023	101.970.913,42	
Aprimoramento do sistema penitenciário nacional e incentivo ao desenvolvimento da inteligência penitenciária	2024	44.714.277,18	8,37
	2020	39.591.716,43	
	2021	38.721.854,66	
	2022	51.559.054,84	
Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus	2023	62.343.683,32	1,65
	2024	56.477.225,13	
Construção e aparelhamento da quinta penitenciária federal	2020	49.012.631,41	1,65
Construção e aparelhamento da quinta penitenciária federal	2017	5.253.181,71	0,18
	2018	40.867.610,00	
Construção e aprimoramento da penitenciária federal em Itaquitinga/PE	2018	40.867.610,00	1,37

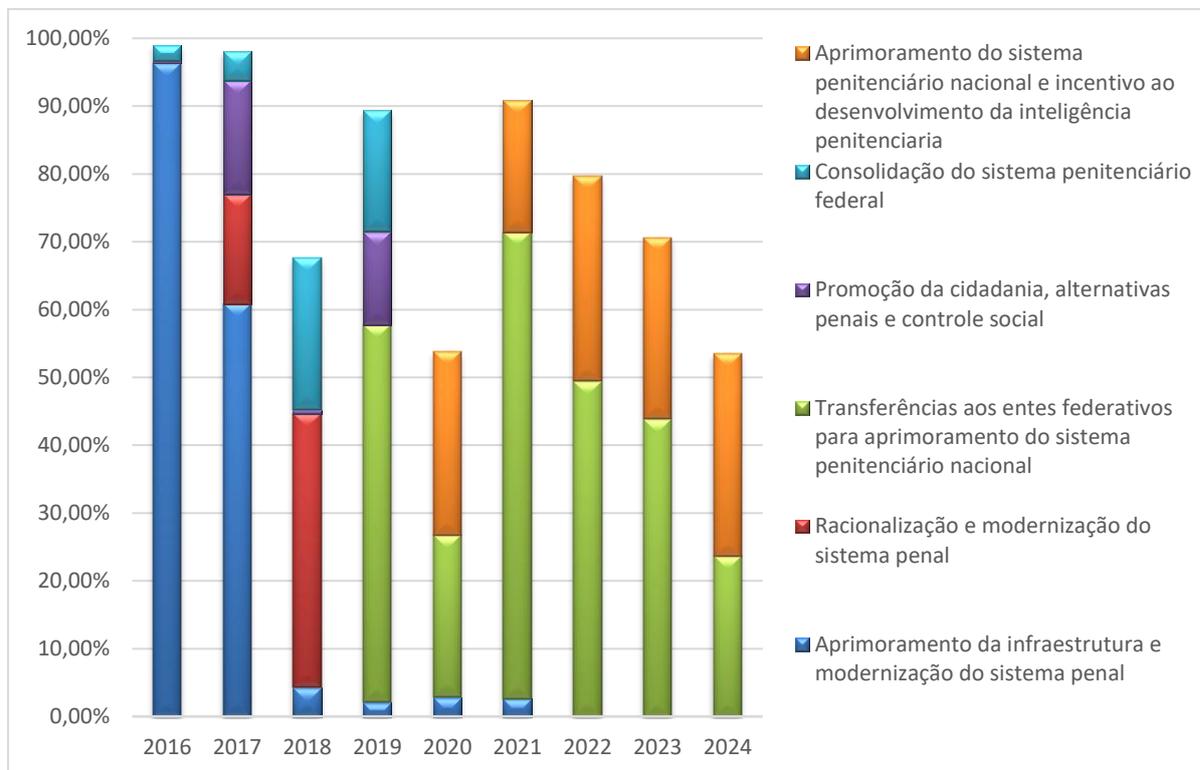
Fonte: elaborada pelo autor.

Nos dois primeiros anos da amostra, a ação orçamentária "Aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal" foi a que mais utilizou recursos, alcançando 55,58% do total dos recursos liquidados no período analisado. Em 2017 e 2018, a ação "Racionalização e modernização do sistema penal" obteve um percentual significativo, mas representou apenas 6,25% do total dos recursos. A partir de 2019, as "Transferências aos entes federativos para aprimoramento do sistema penitenciário nacional" passaram a concentrar os maiores percentuais, alcançando o total de 16,75% dos recursos liquidados entre 2016 e 2024.

O "Aprimoramento do sistema penitenciário nacional e incentivo ao desenvolvimento da inteligência penitenciária" ganhou relevância a partir de 2020, quando deixou de ser observada a alocação de despesas para a "Consolidação do sistema penitenciário federal", que teve uma participação significativa de 2016 a 2019. Além disso, a categoria "Promoção da cidadania, alternativas penais e controle social" teve uma participação pontual, com percentuais representativos nos anos de 2017 e 2019.

Gráfico 7

Ações orçamentárias mais representativas da subfunção Custódia e Reintegração Social.



Fonte: elaborado pelo autor.

Para detalhar de forma mais precisa a alocação dos recursos, é necessário observar os gastos com base nos planos orçamentários da subfunção Custódia e Reintegração Social, que aprofundam ainda mais a análise dos valores liquidados.

Tabela 5

Plano Orçamentários da subfunção Custódia e Reintegração Social.

Plano Orçamentário	Ano	Valor liquidado (R\$)	%
Adequação física das penitenciárias federais.	2017	7.890,00	0,01
	2018	164.552,79	
Administração e modernização do sistema penitenciário federal.	2016	29.164.611,24	4,28
	2017	33.705.285,41	
	2018	33.911.504,20	
	2019	30.333.449,48	
Atividade de segurança e assistência no âmbito do sistema penitenciário federal.	2020	36.862.634,85	4,59
	2021	34.484.920,51	
	2022	44.002.379,15	
Atividade de segurança no âmbito do sistema penitenciário federal.	2023	20.996.893,69	
Atividade de segurança no âmbito do sistema penitenciário federal.	2024	27.496.342,39	0,92
Estudos e pesquisas sobre política penal.	2016	1.997.917,00	0,07
Alternativas penais.	2016	1.428.375,22	0,05
	2017	117.423,94	
	2018	73.381,66	
Monitoração eletrônica de pessoas.	2019	1.000.000,00	0,03
Garantia de direitos sociais as pessoas privadas de liberdade e grupos vulneráveis.	2024	5.591.714,60	0,19

Políticas de diversidade e garantia de direitos das mulheres no sistema prisional.	2018	6.000,00	0,00
	2016	2.338.420,53	
Políticas voltadas a promoção da cidadania da pessoa presa, internada e egressa.	2017	2.806.871,08	0,98
	2018	759.239,12	
	2019	23.330.856,76	
	2020	2.721.311,58	
Políticas voltadas a promoção da cidadania da pessoa presa, internada e egressa e fortalecimento de participação e controle social.	2021	106.000,00	0,38
	2022	5.494.822,13	
	2023	2.862.655,28	
Repasse para promoção da cidadania e fortalecimento da participação e controle social.	2020	10.716.629,00	
	2021	44.266.974,13	2,82
	2022	28.854.612,69	
Política de saúde no sistema penal.	2024	230.235,50	0,01
Política de trabalho no sistema penal.	2023	460.276,24	
	2024	1.189.182,83	0,06
Políticas de enfrentamento ao superencarceramento.	2024	1.442.533,25	0,05
Construção e aparelhamento da quinta penitenciária federal.	2017	5.253.181,71	0,18
Construção e aprimoramento da penitenciária federal em Itaquitinga/PE - despesas diversas.	2018	40.867.610,00	1,37
	2016	792.346.666,56	
Construção e ampliação de estabelecimentos penais nas unidades da federação.	2017	335.603.372,40	37,94
	2019	73.257,21	
Construção e ampliação de estabelecimentos penais nos entes da federação.	2021	5.198.816,00	0,17
Apoio a ações voltadas a geração de vagas nos estabelecimentos prisionais em âmbito nacional.	2022	751.872,14	0,09
	2023	1.979.669,81	
Repasse para construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.	2024	44.714.277,18	1,50
	2020	16.218.883,12	
Repasse para obras no sistema penitenciário.	2021	40.923.306,73	7,23
	2022	55.778.407,60	
	2023	101.970.913,42	
Apoio as ações voltadas ao fomento de obras prisionais em âmbito nacional.	2024	3.799.154,11	0,13
Conservação da infraestrutura do sistema penal.	2022	1.309.981,42	0,05
	2023	246.613,12	
Racionalização e modernização do sistema penal.	2017	124.365.894,34	
	2018	61.464.281,72	9,43
	2019	94.554.624,06	
Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação.	2016	372.100.572,76	
	2017	132.862.021,32	17,29
	2018	6.487.807,31	
	2019	2.437.102,00	
	2020	7.770,00	
Modernização e aparelhamento do sistema penitenciário nacional.	2021	4.130.934,15	1,40
	2023	30.665.401,82	
	2024	6.933.738,00	
Aparelhamento do sistema penitenciário.	2020	4.199.190,00	0,14
Repasse para o fortalecimento do sistema penal.	2020	7.877.962,00	2,01

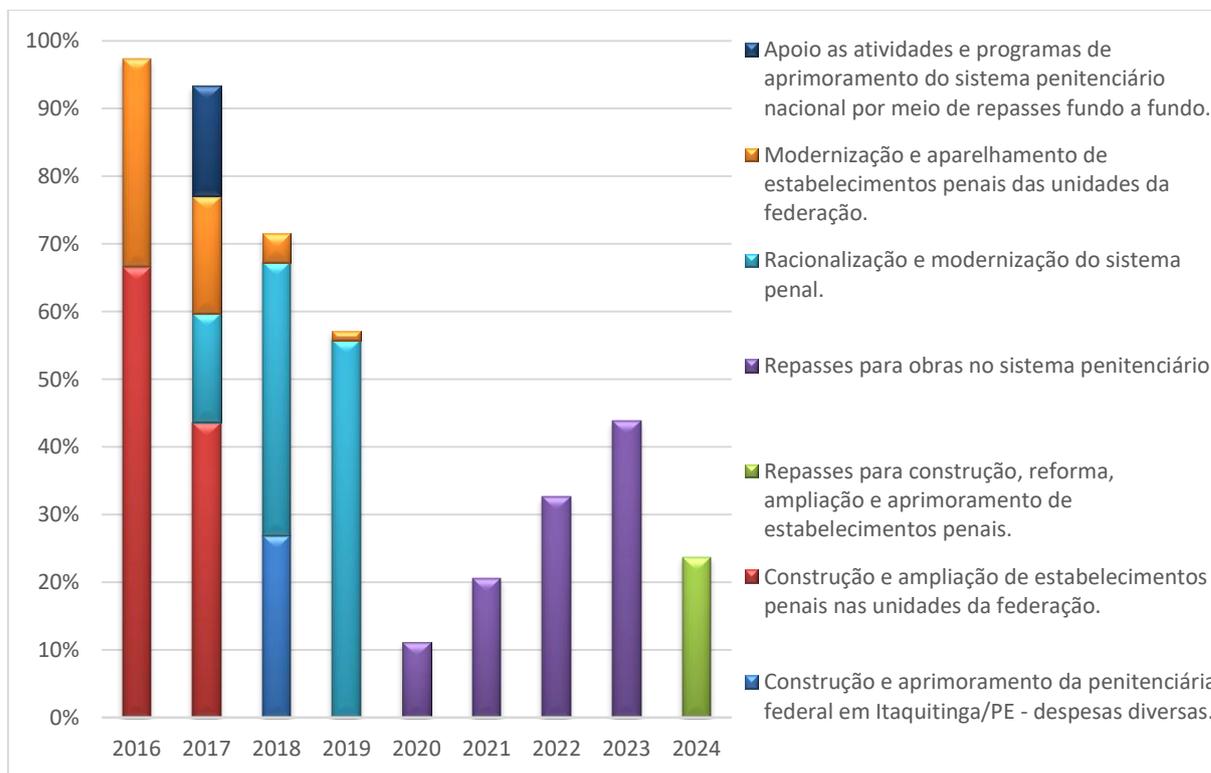
	2021	51.996.108,63	
Apoio as atividades e programas de aprimoramento do sistema penitenciário nacional por meio de repasses fundo a fundo.	2017	125.975.563,88	4,24
Sistema de inteligência penitenciária federal.	2018	16.479,00	0,00
	2019	9.064,18	
Integração e modernização dos sistemas de informações penais e ações de inteligência penitenciária.	2023	5.132.173,36	0,49
	2024	9.554.324,45	
Capacitação dos trabalhadores do sistema penal.	2016	4.673.236,88	0,23
	2017	1.768.659,58	
	2018	334.584,35	
	2019	99.821,00	
COVID-19 - Medida provisória n. 942, de 2 de abril de 2020.	2020	34.045.088,52	1,15
COVID-19 - Medida provisória n. 965 de 13 de maio de 2020.	2020	14.967.542,89	0,50
Encargos com a contratação excepcional e temporária	2024	240.000,00	0,01

Fonte: elaborada pelo autor.

Com base nos dados apresentados na tabela, é possível identificar as áreas, ações e projetos que receberam os maiores montantes de recursos ao longo dos anos. A maior parte dos recursos foi direcionada para ações de construção e obras, que representaram quase 50% do total liquidado entre 2016 e 2024. Além disso, uma parcela significativa dos recursos, cerca de 35%, foi alocada para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário nacional, com foco em modernização, aparelhamento e fortalecimento das estruturas do sistema.

Gráfico 8

Planos orçamentários da subfunção Custódia e Reintegração Social que mais liquidaram despesas.



Fonte: elaborado pelo autor.

O restante dos valores liquidados foi distribuído da seguinte forma, cerca de 10% foram destinados ao Sistema Penitenciário Federal, abrangendo ações de melhoria, modernização, segurança, assistência e administração. Em relação às políticas penais, alternativas penais e garantias de direitos aos apenados, aproximadamente 5% dos recursos foram liquidados. Ações voltadas ao combate à pandemia de COVID-19 no sistema penitenciário representaram cerca de 2% do total. Despesas com Inteligência Penitenciária corresponderam a aproximadamente 0,5%, enquanto investimentos em capacitação de servidores totalizaram 0,2%.

Outra análise relevante está relacionada aos valores liquidados pelos componentes da programação financeira. Os Elementos de Despesas esclarecem quais insumos utilizados ou adquiridos.

Tabela 6

Despesa liquidada organizada pelos Elementos de Despesa.

Elemento de Despesa	Ano	Valor Liquidado (R\$)	%
Arrendamento mercantil	2019	7.689,00	0,00
	2016	364.253,30	
	2017	425.323,93	
	2018	664.271,92	
	2019	451.768,04	
Despesas de Exercícios Anteriores	2020	403.406,65	0,11
	2021	133.639,99	
	2022	109.402,32	
	2023	250.531,32	
	2024	629.586,29	
Diárias - Militar	2016	885,00	0,00
	2023	8.768,84	
Diárias - Civil	2016	4.148.348,28	4,03
	2017	6.211.665,25	
	2018	3.516.750,64	
	2019	17.658.131,24	
	2020	13.420.019,63	
	2021	9.426.683,35	
	2022	16.342.842,05	
	2023	24.589.805,50	
2024	35.545.732,14		
Equipamentos e Material Permanente	2016	3.492.121,08	2,28
	2017	8.289.843,98	
	2018	3.640.921,37	
	2019	3.011.998,52	
	2020	5.561.404,77	
	2021	4.384.994,93	
	2022	2.118.259,82	
	2023	36.194.909,36	
2024	7.377.668,19		
Indenizações e Restituições	2016	13.699,16	0,01
	2017	119.403,52	
	2018	16.638,82	
	2019	18.228,32	
	2020	10.493,25	
	2021	7.872,65	
	2022	17.436,51	
2023	15.938,88		
2024	13.051,84		

Locação de Mão-de-Obra	2016	11.974.927,62	4,96
	2017	14.749.741,01	
	2018	16.575.340,24	
	2019	19.372.852,12	
	2020	17.465.180,76	
	2021	17.516.166,17	
	2022	17.833.963,47	
	2023	21.144.556,27	
	2024	24.547.867,61	
Material de Consumo	2016	2.391.464,06	2,19
	2017	2.865.020,41	
	2018	2.069.571,62	
	2019	1.362.612,44	
	2020	36.246.483,11	
	2021	3.742.566,22	
	2022	8.109.818,00	
	2023	6.081.944,11	
	2024	8.298.533,93	
Obrigações Tributárias e Contributivas	2016	111.974,40	0,03
	2017	121.177,06	
	2018	87.335,96	
	2019	173.212,21	
	2020	93.467,55	
	2021	88.748,32	
	2022	98.721,21	
	2023	105.648,30	
	2024	114.148,38	
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	2022	2.154.434,16	0,21
	2024	987.319,28	
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2016	15.148.058,92	0,72
	2017	875.118,93	
	2018	1.210.114,30	
	2019	402.593,92	
	2020	775.638,65	
	2021	434.609,80	
	2022	313.719,51	
	2023	845.157,17	
	2024	3.265.625,31	
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2016	11.974.927,62	5,82
	2017	14.814.575,29	
	2018	14.369.860,25	
	2019	14.689.451,32	
	2020	16.807.734,77	
	2021	23.183.742,41	
	2022	25.765.281,49	
	2023	31.951.485,24	
	2024	35.420.804,35	
Passagens e Despesas com Locomoção	2016	7.200,00	1,17
	2018	1.049.632,58	
	2019	4.523.632,36	
	2020	2.341.547,94	
	2021	3.138.009,15	
	2022	6.754.493,11	
	2023	8.652.315,83	
	2024	11.395.172,85	

Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	2019	326.592,00	0,23
	2020	493.889,25	
	2023	57.208,33	
	2024	6.699.376,00	
Contribuições	2016	101.352.582,66	15,32
	2017	226.361.889,57	
	2018	47.355.417,31	
	2019	25.820.775,56	
	2020	17.512.146,11	
	2021	36.596.144,18	
	2022	32.813.958,26	
	2023	460.276,24	
Auxílios	2016	1.066.156.344,47	62,71
	2017	488.322.276,37	
	2018	61.464.281,72	
	2019	81.935.327,65	
	2020	34.966.375,23	
	2021	100.590.245,31	
	2022	57.313.884,16	
	2023	101.970.913,42	
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	2016	2.437.429,34	0,21
	2017	1.403.000,50	
Obras e Instalações	2016	338.675,64	0,23
	2017	5.275.931,71	
	2018	176.513,39	
	2022	1.309.981,42	
	2023	246.613,12	
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	2019	2.849,20	0,00

Fonte: elaborada pelo autor

Com base nos dados da tabela, observou-se que o elemento de despesa que mais utilizou recursos foi " Auxílios ", representando quase 63% de todo o valor liquidado no período analisado. Segundo o MTO (2025), essas despesas orçamentárias são destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos artigos 25 e 26 da Lei Complementar nº 101/2000.

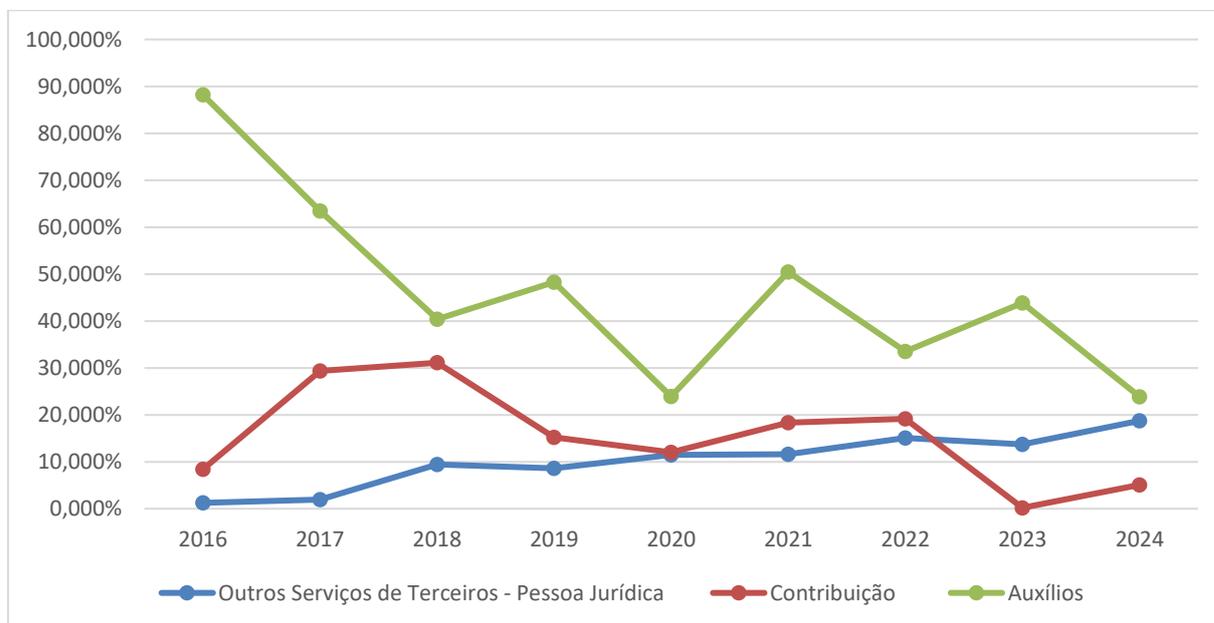
Outro elemento relevante foi " Contribuições ", que representou aproximadamente 16% dos valores liquidados. Essas despesas orçamentárias são aquelas que não correspondem a contraprestação direta em bens e serviços e não são reembolsáveis pelo receptor, inclusive as destinadas a atender as despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

O elemento "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", representou quase 6% de todo o montante do período analisado. Segundo o MTO (2025), essas despesas orçamentárias referem-se à prestação de serviços por empresas a órgãos públicos, com exceção dos relacionados à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Entre os serviços contemplados, estão: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia, gás, água e esgoto; serviços de comunicação; fretes e carretos; aluguel de imóveis e equipamentos; conservação de imóveis; seguros gerais (exceto os de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com

eventos; vale-refeição; auxílio-creche (exceto indenizações a servidores); e encargos por atraso no pagamento de obrigações não tributárias.

Gráfico 9

Elementos de despesas que mais liquidarão despesa.



Fonte: elaborado pelo autor.

Também teve relevância o elemento "Locação de Mão-de-Obra", que representou aproximadamente 5% dos valores liquidados. Essas despesas orçamentárias referem-se à contratação de serviços por empresas para órgãos públicos, como limpeza, higiene, vigilância e outros, quando o contrato especifica a quantidade de pessoal a ser empregado (MTO, 2025).

Os valores liquidados com "Passagens e Despesas com Locomoção" e "Diárias Civil" também representaram uma parte significativa, com aproximadamente 4% e 1%, respectivamente. As despesas com locomoção incluem a compra de passagens, taxas de embarque, seguros, fretamento e pedágios, realizadas diretamente ou por meio de empresas contratadas. Por outro lado, as diárias abrangem as despesas com alimentação, hospedagem e transporte urbano de servidores públicos em deslocamento temporário para serviços, considerando como sede o município onde a repartição e o servidor estão permanentemente lotados (MTO, 2025).

4.3 Formas de aplicação do FUNPEN

Para entender como os recursos foram aplicados, foi realizada uma análise dos valores liquidados conforme a modalidade de aplicação. Essa modalidade estabelece a forma de utilização dos recursos, que pode ocorrer por meio de transferências financeiras para outros níveis de Governo, órgãos, entidades ou instituições privadas sem fins lucrativos, ou ainda diretamente pela unidade responsável pelo orçamento ou por outro órgão dentro da mesma esfera de Governo (MTO, 2025).

Tabela 7*Despesa liquidada organizada pela Modalidade de Aplicação.*

Modalidade de aplicação	Ano	Valor liquidado (R\$)	%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	2016	1.167.508.927,13	61,18
	2017	714.684.165,94	
	2018	61.464.281,72	
	2019	13.201.479,15	
	2020	17.665.047,22	
	2022	5.494.822,13	
	2023	460.260,24	
Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo	2019	94.548.757,60	15,66
	2020	34.813.474,22	
	2021	137.186.389,49	
	2022	84.633.020,29	
	2023	101.970.913,42	
	2024	53.962.880,43	
Aplicações Diretas	2016	35.951.114,26	21,53
	2017	55.135.034,26	
	2018	43.371.213,18	
	2019	62.026.170,69	
	2020	93.619.000,31	
	2021	61.951.029,99	
	2022	80.919.100,79	
	2023	130.122.472,13	
Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2016	3.373.155,89	0,11
	2017	15.767,33	
	2018	5.737,91	
	2019	2.440,00	
	2020	266,02	
	2022	252,28	
	2023	22.410,14	
Transferências ao Exterior	2016	1.997.917,00	1,53
	2018	47.355.417,31	
	2021	106.000,00	
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	2019	5.866,46	0,00

Fonte: elaborada pelo autor

A modalidade de aplicação mais utilizada pelo FUPEN foi a "Transferências a Estados e ao Distrito Federal", que representou mais de 60% dos recursos liquidados. Essa modalidade envolve despesas orçamentárias realizadas por meio de transferências financeiras da União para os Estados, Distrito Federal e suas entidades da administração indireta (MTO, 2025). Vale destacar que o percentual elevado está diretamente relacionado aos montantes transferidos em 2016 e 2017, quando o descontingenciamento do Fundo impactou significativamente as despesas.

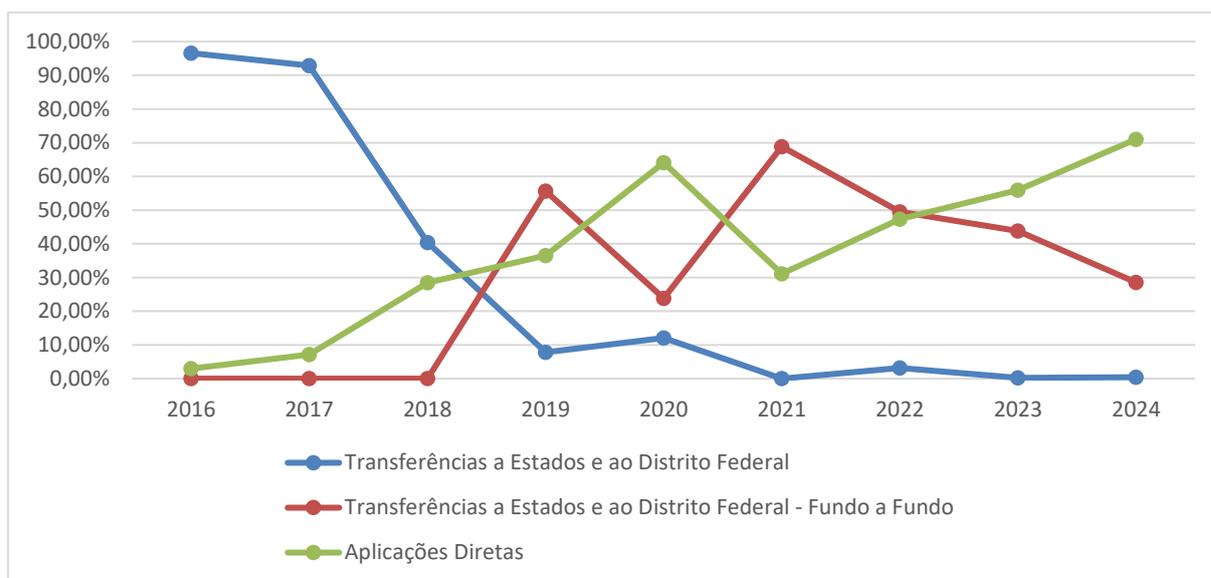
As "Aplicações Diretas" corresponderam a quase 22% dos valores liquidados e foi a única modalidade utilizada em todos os exercícios financeiros do período analisado. Esses recursos são aplicados diretamente pela unidade orçamentária, seja por meio de créditos recebidos ou descentralizados de outras entidades dentro da mesma esfera de governo (MTO, 2025).

A partir de 2019, a modalidade "Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo" ganhou destaque, representando quase 16% do montante liquidado no período analisado. Essa modalidade envolve despesas orçamentárias realizadas por meio de

transferências financeiras da União aos Estados e ao Distrito Federal, na forma fundo a fundo (MTO, 2025). Vale ressaltar que a transferência fundo a fundo é obrigatória para os entes, uma vez que a União deve repassar, de forma compulsória e sem a necessidade de convênio, percentuais da dotação orçamentária do Funpen aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme as regras estabelecidas pela Lei (BRASIL, 1994).

Gráfico 10

Modalidade de aplicação que mais liquidaram despesas.



Fonte: elaborado pelo autor.

Além das modalidades de aplicação mencionadas, observou-se também, no período analisado, a "Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social", que envolve despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, relacionadas à aquisição de materiais, bens, serviços, pagamento de impostos e outras operações, quando o recebedor dos recursos pertence à mesma esfera de governo.

Também se destacaram as "Transferências ao Exterior", que são despesas realizadas por meio de transferências financeiras a órgãos e entidades governamentais estrangeiros, organismos internacionais e fundos de outros países, incluindo aqueles com sede ou que recebam recursos no Brasil. Por fim, a modalidade "Transferências a Municípios - Fundo a Fundo", que trata das despesas orçamentárias realizadas por meio de transferências financeiras da União aos Municípios na modalidade fundo a fundo (MTO, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais deste estudo, os principais resultados indicaram que, embora o Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN) tenha enfrentado a perda de algumas fontes de receita, a arrecadação se manteve relativamente estável ao longo do período analisado. No entanto, ao considerar a desvalorização da moeda ao longo desse período, é possível concluir que o Fundo perdeu capacidade de investimento.

Observou-se também que toda a arrecadação do Fundo, no período, provém de receitas correntes, sendo quase integralmente originada de receitas patrimoniais e outras receitas correntes. As principais fontes de contribuição para o Fundo foram a "Remuneração de depósito bancário" e a "Parte da União em receita de loteria".

Em relação à execução das despesas, observou-se uma estabilidade relativa nos valores liquidados ao longo do período analisado, com exceção dos dois primeiros anos, quando os valores contingenciados do FUPEN foram liberados. Notou-se também uma mudança no foco de atuação do órgão, que passou da função "Direito e Cidadania" para "Segurança Pública". Contudo, apesar dessa mudança, não foi possível identificar uma alteração significativa nas despesas realizadas. Houve, no entanto, um aumento nas despesas com Administração Geral, em detrimento das despesas com Custódia e Reintegração Social.

As principais áreas orçamentárias associadas às despesas com Administração Geral foram a Gestão e Manutenção do Sistema Penitenciário Federal e outras despesas administrativas. Embora a Capacitação e Formação Profissional dos Servidores do Sistema Penal também tenha sido destacada, os valores destinados a essa área foram relativamente baixos.

As despesas relacionadas à Custódia e Reintegração Social destacaram-se pelas ações orçamentárias voltadas ao Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal, à Racionalização e Modernização do Sistema Penal, além das Transferências aos entes federativos para o aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

A análise dos elementos de despesa revelou que a maior parte dos recursos foi destinada a ações de construção e obras no sistema penitenciário, com destaque também para os recursos liquidados para o aprimoramento do sistema penitenciário nacional. A aplicação desses recursos possibilitou a aquisição de insumos, entre os quais se destacam "Auxílios", "Contribuições", "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", "Locação de Mão de Obra", "Passagens e Despesas com Locomoção" e "Diárias Civil".

As formas de aplicação dos recursos do fundo mais utilizadas foram as Transferências a Estados e ao Distrito Federal, tanto voluntárias quanto obrigatórias, aquelas realizadas por meio de transferência fundo a fundo. Além disso, os valores aplicados diretamente pelo próprio órgão também se mostraram expressivos.

As implicações e contribuições deste trabalho se refere ao entendimento da gestão financeira do Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN) e o seu potencial de impacto na melhoria do sistema penitenciário. O estudo oferece uma visão detalhada sobre como os recursos são arrecadados, aplicados e distribuídos. Com isso, a pesquisa contribui para uma análise crítica da capacidade de investimento do Fundo e da necessidade de acompanhamento de suas despesas para garantir maior eficiência na implementação de políticas públicas no sistema penal.

Além disso, a pesquisa evidencia a mudança dos gastos ao longo dos anos, indicando as prioridades dos gestores. As implicações dessas alterações indicam a necessidade de uma reavaliação das alocações orçamentárias, identificando áreas essenciais, que devem ser priorizados na alocação dos recursos. As conclusões do trabalho fornecem subsídios importantes para compreensão das políticas penais e a formulação de novas políticas mais eficazes, priorizando investimentos nas atividades fins.

Finalmente, o estudo pode servir como base para futuras pesquisas que abordem a eficiência das transferências fundo a fundo e a alocação de recursos no sistema penitenciário. Ao mapear as principais fontes de receita e despesas, a pesquisa aponta áreas onde a gestão financeira pode ser otimizada, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas ao sistema penitenciário. A análise crítica das práticas orçamentárias, somada às sugestões para a melhoria da alocação de recursos, tem potencial para influenciar decisões políticas e administrativas, visando uma gestão mais eficaz do Fundo.

O trabalho tem relevância social, pois contribui para a compreensão de como os recursos destinados ao sistema penitenciário são geridos, impactando diretamente questões como a superlotação, infraestrutura e a reintegração social de apenados. Economicamente, a pesquisa oferece ideias sobre a eficiência da utilização de recursos públicos em um setor crucial, podendo

influenciar a otimização dos investimentos no sistema prisional. Politicamente, o estudo pode embasar a formulação de políticas públicas mais eficazes, especialmente no que tange ao aprimoramento do sistema penitenciário, o fortalecimento da segurança pública e o cumprimento de direitos humanos, sendo um recurso importante para gestores públicos, pesquisadores e entidades envolvidas com o sistema penal.

Este estudo apresentou algumas limitações, principalmente relacionadas ao uso exclusivo dos dados disponíveis no portal da transparência, que pode não fornecer informações completamente claras sobre as fontes de receita e as despesas do FUNPEN. Além disso, a escolha de classificadores orçamentários padronizados pode não capturar toda a complexidade das operações financeiras do Fundo. Outra limitação importante é a falta de análise contextual, já que a metodologia não explorou os fatores políticos e administrativos que influenciaram a arrecadação e alocação dos recursos. Uma abordagem qualitativa poderia ter proporcionado uma compreensão mais aprofundada sobre a eficiência dos gastos e os resultados das políticas públicas.

O estudo abre caminho para novas investigações que possam explorar de forma mais aprofundada a eficiência da alocação de recursos do FUNPEN, levando em consideração aspectos qualitativos como o impacto das decisões políticas e administrativas nas despesas e receitas do Fundo. Pesquisas que envolvam a análise do contexto político, social e econômico poderiam fornecer uma compreensão mais ampla das dinâmicas que influenciam a gestão dos recursos no sistema penitenciário. Além disso, uma investigação que integre dados de outras fontes e metodologias, como entrevistas com gestores e servidores, podem revelar fatores não capturados pela análise quantitativa, oferecendo uma visão mais detalhada sobre os resultados das ações financiadas.

REFERÊNCIAS¹

- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. (2025). *Manual técnico orçamentário*. <https://www.gov.br/mpo/pt-br/assuntos/orcamento/manual-tecnico-2025.pdf>. Acesso em 2 dez. 2024.
- Brasil. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2024.
- Brasil. (1994). *Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994*. Institui o Fundo Penitenciário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/>
- Brasil. (2017). *Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017*. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para dispor sobre a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Diário Oficial da União. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil. (2018). *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Altera a Lei nº 13.137, de 19 de junho de 2015, e a Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, para dispor sobre o Fundo Penitenciário Nacional. Diário Oficial da União. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil. (2023). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* (10ª ed.). Secretaria do Tesouro Nacional.
- Brasil. (2023). *Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023*. Dispõe sobre a organização e a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Diário Oficial da União. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br>
- Conselho Nacional De Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). (2024). *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024-2027*. Ministério da Justiça e Segurança Pública. <https://www.gov.br/mj/pt-br>
- Conti, J. M. (2019). Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. In *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua* (pp. 83-88). Blucher.
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2017). *Departamento Penitenciário Nacional*. Recuperado de <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/856135>
- Giacomini, J. (2009). *Orçamento público* (14. ed.). Atlas.
- Lima, D. V. de. (2022). *Orçamento, contabilidade e gestão no setor público* (2. ed.). Atlas.
- Pignatari, L. T. (2017). Desafios da administração carcerária: um olhar sobre o Fundo Penitenciário Nacional. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, 112, 773-783.
- Rudnicki, D., Costa, A. P. M., & Bitencourt, D. (2021). A (in) eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas.

¹ As referências foram feitas em APA.