

# A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas

*The (un)efficiency of budget allocation in the prison system: material and human consequences*

Dani Rudnicki\*

*Universidade La Salle, Canoas – RS, Brasil*

Ana Paula Motta Costa\*\*

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil*

Daniella Bitencourt\*\*\*

*Universidade La Salle, Canoas – RS, Brasil*

## 1. Introdução

A ideia de orçamento público é associada a números, estatísticas, matemática, economia, receitas e despesas dos Estados, porém, dificilmente a vinculamos ao sistema prisional. Aliás, a combinação prisão e orçamento público causa estranheza na maioria das pessoas. Por outro lado, não é exagero dizer que um dos pilares do sistema prisional é o orçamento pú-

---

\* Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do PPG Direito da Universidade La Salle/Canoas. E-mail: danirud@hotmail.com.

\*\* Mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS e Doutora em Direito pela PUC/RS, tendo realizado estágio doutoral na Universidade Pablo de Olavide, na Espanha. Pós-doutora em Criminologia e Justiça Juvenil junto ao Center for the Study of Law and Society (Berkeley Law) da Universidade da Califórnia. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde compõe o Programa de Pós-graduação em Direito (PPGDir). E-mail: anapaulamottacosta@gmail.com.

\*\*\* Mestre em Direitos Humanos, Estado de Direito, Constitucionalismo e Direito Financeiro pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Professora conteudista freelancer na Universidade La Salle/RS. E-mail: daniellabitencourt4@gmail.com.

blico; prisão e orçamento público são indissociáveis. Todo o aparato que envolve os presídios, casas de detenção, funcionários, armas, alimentos, entre outros, dependem de dispêndio econômico por parte do Estado e isto significa orçamento.

Assim, um estudo nesse sentido, que envolve o debate entre Estado/políticas públicas e direitos fundamentais (também denominados de direitos humanos em âmbito internacional)/orçamento público possui enorme importância para boas práticas penais, pois, investimentos eficientes pressupõem a percepção das deficiências que se pretende sanar. Por exemplo, apenas um pequeno percentual dos Estados que receberam valores do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) investiram conforme o destinado. Os demais, devido, principalmente, a uma ausência de planejamento, devolveram valores à União (gestora do fundo), de acordo com o que determina a legislação.

A propósito, consoante será visto em detalhe ao analisar-se o Relatório do Banco Mundial<sup>1</sup>, afirma-se que a eficiência dos gastos públicos está intimamente ligada à qualidade da alocação orçamentária, uma institucionalização regular e rigorosa de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Logo, a problemática do sistema orçamentário carcerário brasileiro é de extrema complexidade e sua resolução demanda uma abordagem interdisciplinar, principalmente a comunicação entre Direito Financeiro e políticas criminais com vistas ao aprimoramento da qualidade dos escassos recursos destinados à melhoria e manutenção do sistema. Aliás, “a priorização alocativa revela-se como necessidade de fato, atendida e processada, como via democrática e de controle republicano, por meio de orçamentos públicos definidos em lei”<sup>2</sup>.

Para analisar tais questões, este artigo envolve uma investigação acerca do orçamento público e do sistema prisional. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com a utilização do método dedutivo, com caráter descritivo e exploratório. Utiliza, para tanto, a análise documental de índices apresentados pelo governo em âmbito nacional.

Na primeira parte do trabalho são estabelecidos os principais conceitos de orçamento público e sua sistemática, base teórica fundamental para o en-

---

1 BANCO MUNDIAL, 2017.

2 PINTO, 2015, p. 21.

tendimento do artigo. Em um segundo momento, especifica-se a evolução histórica do orçamento público nas políticas públicas penais, comparando o orçamento da União e Estados com o número de presos<sup>3</sup>. Deste modo, elabora-se uma tabela objetiva com propósito de viabilizar uma melhor visualização dos custos do sistema prisional. Utilizando-se de forma exemplificativa os Estados de São Paulo e Minas Gerais (orçamento de 2016). Por fim, após os dados postos, busca-se elaborar uma reflexão sobre o orçamento e o sistema prisional, com foco na sustentabilidade orçamentária.

Deve-se desde já destacar a dificuldade de obter dados financeiros sobre o sistema prisional, inclusive em relação aos Estados citados como exemplos.

## 2. Orçamento público

Os orçamentos públicos, no Brasil, possuem forma e conteúdo de lei cujo propósito maior é estabelecer as receitas e despesas de modo a definir o direcionamento dos valores arrecadados pelo Estado. O conceito de orçamento é “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País”<sup>4</sup>. Quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.048, julgada em 17.02.2011, publicado em 21.02.2011 DJE n. 35. afirmou-se: “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”<sup>5</sup>.

O orçamento público é matéria de extrema complexidade, dotado de conceitos, legislações, estrutura e dinâmicas próprios. Como se não bastassem estas características, seu conteúdo é multidisciplinar, envolve conceitos e práticas de direito bancário, comercial, econômico, tributário, político, sociológico e domínios dos seus princípios próprios, entre outros<sup>6</sup>:

Portanto, o orçamento é o produto de um processo deliberativo democrático complexo em que os Poderes Executivo e Legislativo analisam as prioridades

---

3 DEPEN, 2016.

4 BALEEIRO, 2004, p. 411.

5 BRASIL, 2008, p. 92.

6 GIACOMINNI, 2009, p. 201.

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<sup>7</sup>.

Assim, o orçamento público é dividido em três etapas, previstas no artigo 165 da Constituição Federal. A primeira é o denominado Plano Plurianual (PPA); a segunda é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a terceira é a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>8</sup>.

O PPA contempla, além dos investimentos, também todas as despesas e está previsto no parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal. Sua função é estabelecer diretrizes, objetivos e metas para que a administração melhor visualize e direcione os programas de despesas, nesta fase não há grande preocupação com valores em si. Cabe ao Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) a tarefa da análise e realização do PPA.

O PPA é o alicerce para administração dos programas do governo, os resultados serão utilizados para que os órgãos da administração possuam um direcionamento e base para a elaborar a LDO e a LOA. Não obstante, o PPA foi transformado em um diploma de intenções, cujas metas são grandiosas e inviáveis<sup>9</sup>.

A LDO e a LOA traduzem em valores e empreendimento específicos, as opções de alocação das verbas públicas de acordo com o firmado no Plano PPA. A LDO prevê regras de contingência e a Lei Orçamentária deveria prever, no mínimo, 2% da receita líquida da União para esta finalidade; porém, na realidade, o percentual torna-se 1% e a diferença financia as emendas parlamentares<sup>10</sup>. O contingenciamento “na prática, é o ‘congelamento’”.

---

7 ÁVILA; BITENCOURT, 2017, p. 21.

8 CALIL, 2017, p. 30.

9 MENDONÇA, 2010, p. 18.

10 MENDONÇA, 2010, p. 19.

mento' de verbas efetuado no início do ano e os recursos serem liberados a conta-gotas, quando, e se, o Governo desejar"<sup>11</sup>.

Os valores que ingressam para os cofres do Estado possuem destinação, todavia, quando uma destinação é simplesmente ignorada, aquela fatia fica paralisada. A arrecadação se concretiza, mas o Presidente não libera a verba para o destino previsto na LOA e tampouco realoca-a, trata-se de um limbo no qual permanece parte da receita pública, é a faculdade reconhecida ao poder público de não fazer nada<sup>12</sup>. Desse modo, uma programação orçamentária pode ser mantida como aprovada e não ser efetivada.

Um dos maiores inconvenientes depois do contingenciamento dos valores é que somente algumas autoridades privilegiadas do Executivo terão ciência do que realmente restou da Lei aprovada, não existe diálogo sobre o novo planejamento orçamentário realizado por meio de decreto do Executivo<sup>13</sup>. Em termos gerais, os Estados e Municípios recebem valores da União para investir em segurança conforme discricionariedade administrativa e somam aos rendimentos arrecadados a título de impostos, multas e receitas decorrentes dos aluguéis de imóveis de sua propriedade, compondo um caixa único. "Receita Pública é a captação de dinheiro pelo Estado, em caráter definitivo, que aumenta o seu patrimônio"<sup>14</sup>. Diante desses valores, o Executivo elabora o orçamento público visando desempenhar as políticas públicas que entende prioritárias (com apoio de pareceres técnicos) e sujeito à aprovação e alterações pelo Poder Legislativo.

Com exceção de quantias vinculadas constitucionalmente e fundos, as demais verbas não possuem caráter vinculativo, trata-se de uma autorização inicial para gastos<sup>15</sup>. As escolhas orçamentárias são realizadas diante de critérios de oportunidade e conveniência da administração pública, de modo a estabelecer uma maior flexibilidade no delineamento das políticas públicas. Contudo, os atos não são totalmente discricionários uma vez que existe a limitação legal de cunho obrigatório que deve ser respeitada sob pena de tornar o ato nulo que, formalmente, pareça em perfeita ordem<sup>16</sup>.

---

11 HORVARTH, 2017, p. 1003.

12 MENDONÇA, 2010, p. 79.

13 GONTIJO, 2010, p. 69.

14 MENDONÇA, 2010, p. 10.

15 MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2018.

16 FREITAS, 2004, pp. 226-227.

Assim, no orçamento da União de 2017 foram previstos para a rubrica habitação o valor de R\$ 522.891.818 milhões, mas despenderam-se efetivamente R\$ 27.602.773 milhões<sup>17</sup>. Segundo o raciocínio de Freitas, como de muitos outros doutrinadores, essa inércia na aplicação do restante previsto no orçamento prognosticado seria nula, passível de revisão jurisdicional.

Neste particular, esclarece-se que “a autorização para que se efetive a despesa não significa o dever do administrador de levá-la a efeito, este pode perfeitamente considerar não oportuna a sua realização”<sup>18</sup>. Nada obstante, entende que esta discricionariedade não oportuniza liberdades de escolhas fora dos limites da lei e “o cumprimento do dever de alcançar a finalidade legal”<sup>19</sup>.

A Emenda Constitucional 86/2015<sup>20</sup>, também denominada de Emenda do Orçamento Impositivo, cujo propósito era tornar o orçamento vinculado, acabou por transformar-se em orçamento das emendas parlamentares, pois cinge a obrigatoriedade de execução orçamentária apenas aos conteúdos dessas emendas. “Abre margem ao mau gestor para a realização de práticas no campo da discricionariedade administrativa que vão de encontro aos reais objetivos orçamentários”<sup>21</sup>. Portanto, a Emenda 86/2015 acabou por não subordinar o orçamento e, ao contrário, favorece a sua utilização como “moeda” de troca política.

Conclui-se que o orçamento é uma ferramenta para o arranjo dos recursos públicos entre as diferentes opções de gastos e investimentos. As atividades dos poderes políticos envolvem o emprego dos recursos para a manutenção da estrutura do Estado e para a realização dos objetivos a que se dispõe, todos direcionados e determinados pela Constituição de 1988.

### 3. Sistema Prisional

A União tardiamente começou a adotar medidas em relação à segurança pública de modo a direcionar valores e esforços para a melhoria do sistema<sup>22</sup>.

---

17 FGV- DAPP, 2018.

18 LEITE, 2011, p. 81.

19 MELLO, 2000, p. 15.

20 BRASIL, 2015.

21 OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 209.

22 BUENO, 2017, pp. 65-66.

O marco pode ser considerado a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública em 1997, atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

A partir de 2000, foi preparado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), indicativo de uma participação maior da União em relação ao sistema penal, porém nenhum tipo de vinculação orçamentário específico<sup>23</sup>. Importa referir que entre 2002 e 2015, o auge dos recursos do fundo se dá em 2007, com R\$ 1,3 bilhões disponíveis, e a redução nos anos subsequentes até 2010 acontece em função da implementação do Pronasci, cujo orçamento não estava alocado no fundo. Nada obstante, a partir de 2011, o orçamento do Governo Federal nesta área retornou ao patamar atingido em 2008 e 2009, e, no ano de 2015, foram gastos R\$ 9 bilhões<sup>24</sup>.

Em 2011, foi criado o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), pelo Departamento Penitenciário (DEPEN), do Ministério da Justiça. Segundo relatório de avaliação do programa n. 67 de 2017<sup>25</sup>, a União repassou para os Estados o valor de R\$ 1,19 bilhões, cujo objetivo era a criação de 45.730 mil vagas no sistema prisional. Importante destacar que o recurso mencionado somente seria liberado após a medição da evolução da obra pela Caixa Econômica Federal. Todavia, de acordo com a CGU, em levantamento realizado junto aos Estados, verificou-se,

o Estado de São Paulo, que responde por aproximadamente 18% das vagas do PNASP, com 8.448 das 45.730, as obras estão avançando. Da mesma forma, no Distrito Federal, 800 das 4.000 vagas foram entregues, e as outras 3.200 são de uma mesma obra, que avançou 40% no último ano. Por outro lado, no Paraná, cuja meta é a geração de 6.670 vagas, 19 das 20 obras estão paralisadas, a maioria com menos de 1% de execução. Em Minas Gerais, onde se propôs gerar 5.668 vagas, 3 das 15 obras foram canceladas, 8 estão paralisadas com baixíssima execução e apenas 4 obras, que respondem por 1.128 vagas estão avançando, porém, verificou-se que o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados. Até dezembro de 2016 o PNASP gerou apenas 1.190 vagas, sendo diversas as causas que contribuíram para esse resultado<sup>26</sup>.

23 KOPPITKE, 2017, p. 54.

24 BUENO, 2017, p. 63 e pp. 65-66.

25 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE EXECUÇÃO DO PNASP n. 67, 2017, pp. 71-73.

26 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE EXECUÇÃO DO PNASP n. 67, 2017, pp. 71-73.

Em síntese, apesar de constar a liberação do valor de R\$ 1.20 bilhões pela União aos Estados através do PNASP, para a criação de novas vagas nas penitenciárias, a maior parte destes valores encontra-se bloqueado, porquanto somente são liberados mediante a comprovação da evolução das obras e a maioria dos projetos está com os programas atrasados.

Destaca-se que o Estudo do PNASP exige uma investigação própria em virtude da sua complexidade diante da realidade carcerária de cada Estado. Aliás, o orçamento do sistema prisional é intricado devido, também, aos programas esparsos, cujos valores são repassados pela União, mas, ficam retidos mediante critérios estabelecido a cada contrato. O Relatório da CGU n. 67<sup>27</sup> concluiu: “na última etapa, focada na eficácia da política pública, verificou-se que o PNASP não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados”.

Em suma, ao longo dos anos de 2001, 2003, 2007 e 2016, foram lançados quatro PNSPs, todavia nenhum criou estruturas institucionais permanentes para a execução dos seus objetivos ou conseguiu produzir impactos duradouros na redução de homicídios<sup>28</sup>.

Importa também analisar o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Criado em 1994, através da Lei Complementar 79<sup>29</sup>, este fundo especial (pois é um instrumento de gestão financeira criado pelo Estado com fim determinado) é mantido por custas judiciais recolhidas em favor da União, arrecadação de loterias e recursos provenientes da alienação de bens confiscados e possui o escopo de arrecadar recursos e aplicá-los na modernização e melhoramento dos sistemas prisionais<sup>30</sup>. Não era, entretanto, utilizado.

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou no Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, na qual denunciou os desvios das verbas depositadas no FUNPEN e a degradante situação dos apenados em afronta direta aos seus direitos fundamentais, em desconformidade com o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (diplomas ratificados pelo Brasil).

---

27 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE EXECUÇÃO DO PNASP n. 67, 2017, p. 67.

28 KOPITKE, 2017, p. 54.

29 BRASIL, 1994.

30 DUARTE; DUARTE NETO, 2017, p. 569.



Em resumo, o FUNPEN, criado para melhorias dos sistemas prisionais, estava sendo desviado, na maior parte, para o pagamento da dívida pública, e o sistema carcerário deteriorando-se. Para tanto, foi intimada a União e os Estados com o objetivo de ver reconhecido o “estado de coisas inconstitucional” em relação ao sistema penitenciário do país. Logo, o PSOL solicitou providências estruturais “em face a lesões a preceitos fundamentais dos presos”, uma vez que os governos, por atos omissivos ou comissivos, tanto administrativos, quanto normativos e judiciais eram os culpados pela degradação do sistema prisional, bem como pela violação aos direitos fundamentais. A cautelar foi julgada parcialmente procedente e, dentre outras medidas, foi determinado a liberação dos valores depositados no Fundo Penitenciário Nacional. Assim, em 2016, os valores começaram a ser remetidos aos Estados.

Segundo Acórdão do Tribunal de Contas da União n. 003.673/2017-0, 25 unidades da Federação inscreveram-se e estavam aptas a receber valores depositados no FUNPEN (Portaria MJ 1.414/2016). A maioria dos termos de adesão foi firmada entre 26 e 28 de dezembro de 2016, enquanto estava em vigor a Medida Provisória 755/2016. Somente a Bahia e Ceará não apresentaram, os requisitos para habilitação, mas em seguida criaram seus fundos penitenciários, por meio das Leis Estaduais 13.714/2017 e 16.200/2017.

O Ministério Público Federal do Mato Grosso do Sul<sup>31</sup>, aponta que foram contingenciados os seguintes percentuais do Fundo da União ao longo dos anos: 51,3% em 1995; 66,0% em 1996; 51,4% em 1997; d) 58,6% em 1998; 75,4% em 1999; 29,2% em 2000; 8,0% em 2001; 57,0% em 2002; 43,8% em 2003; 12,1% em 2004; 29,3% em 2005; e 16,7% em 2006; em 2007, apesar de não terem sido repassados 53,3%, não houve aproveitamento dos valores, pela União, para outros fins, isto é, os valores restaram parados em uma conta. Também aponta que 60,56% em 2008; 53,75% em 2009; e 64,23% em 2010.

Conforme dados da Organização Contas Abertas, entre 2001 e 2017, cerca de R\$ 9,8 bilhões terminaram autorizados investimentos em presídios, apesar disso, somente R\$ 4,9 bilhões, isto é, metade da previsão, foram efetivamente aplicados na área<sup>32</sup>.

---

31 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 4.

32 CONTAS ABERTAS AGÊNCIA, 2018.

Logo, sob o fundamento de vetar o contingenciamento realizado pela União dos valores depositados no FUNPEN, foram editadas as Medidas Provisórias n. 755/2016 e n. 781/2017, transformadas *a posteriori* na Lei n. 13.500/2017. Ressalta-se que os valores depositados no FUNPEN, ainda que destinados aos Estados e Municípios, permanecem sob a gestão da União. Logo, os valores repassados e não gastos pelos Estados retornam aos cofres de origem, conforme dispõe o artigo 3ºA, inciso VI, parágrafo 4º, da Lei 13.500/2017<sup>33</sup> (a não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro do Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado)<sup>34</sup>.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão n. TC 003.673/2017-0) informou a liberação ao sistema prisional brasileiro (a partir do segundo semestre de 2016) de R\$ 1,11 bilhões, distribuídos equitativamente (R\$ 44.784.444,44) para as unidades da Federação.

Segundo o Ministério da Justiça, os Estados executaram apenas 4% do total dos valores repassados. Neste cálculo, foram considerados os recursos aplicados, aqueles já iniciados ou com serviços prestados e as etapas de obras concluídas. A justificativa maior para o não aproveitamento da verba é a falta de delineamento das prioridades.

Nesse mesmo sentido, o Relatório do DEPEN de 2016, apontou uma redução em relação ao número de contratos celebrados em comparação ao ano anterior. Isso porque, com a edição da Medida Provisória n.º 755/2016, que alterou a Lei Complementar n.º 79/1994 (Lei de Criação do Fundo Penitenciário Nacional), regulamentada pela Portaria Ministerial n.º 1.414/2016-MJC, ocorreram mudanças na forma de descentralização dos recursos do FUNPEN, dando-se prioridade às transferências obrigatórias, “sendo repassado aos Estados devidamente habilitados (leia-se, com projetos apropriados) no final do aludido exercício, o somatório de R\$ 1.119.611.111,00 (um bilhão, cento e dezenove milhões, seiscentos e onze mil, cento e onze reais)”<sup>35</sup>.

Relatório do Ministério Público, ainda que o contexto não se refira ao FUNPEN de 2016, mas a período anterior, menciona,

---

33 BRASIL, 2017

34 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2018.

35 RELATÓRIO DEPEN, 2017, p. 98.

algumas unidades da federação devolveram verbas recebidas do DEPEN para construção ou reforma de estabelecimentos prisionais, dentre as quais o RN, de forma especialmente destoante da realidade a que submetida a população carcerária. Foi registrado que diante de um cenário tão calamitoso, é incompreensível que tais Estados tenham simplesmente abdicado dos recursos federais para melhoria das condições de vida em seus presídios<sup>36</sup>.

Por consequência, mesmo quando os valores depositados a título de FUNPEN eram liberados, os Estados não conseguiam investir (na totalidade), os poucos valores no sistema penitenciário, por motivos diversos, porém todos injustificáveis, diante do “estado inconstitucional” do sistema carcerário. O “Estado [...] se orienta, no plano da legitimação [...] à funcionalização de todos os seus poderes a serviço da garantia dos direitos fundamentais do cidadão, o que se dá pela incorporação da Constituição, dos deveres públicos”<sup>37</sup>.

Não há nenhum fundamento para existência de uma ordem tributária, orçamentária, econômica e financeira se tais instrumentos não reverterem à construção de uma sociedade melhor. Todo o sistema deve ter (e ser direcionado a) uma função social, ressalte-se que a Constituição de um Estado Social é o documento econômico (no sentido regulatório) de um Estado capitalista que procedeu a alterações para sua continuidade. Segue o autor esclarecendo: “a adoção desse modelo econômico está presente na adoção dos direitos fundamentais à propriedade privada e à livre iniciativa, conquanto, com notas sociais anteriores, que se referiam à ‘ordem econômica e social’”<sup>38</sup>.

Segundo Torres “se o Estado deixar de garantir os direitos fundamentais, ainda que a pretexto da inexistência de verbas orçamentárias, fica sujeito ao controle jurisdicional e pode ser obrigado [...] a providenciar a dotação orçamentário para o ano seguinte”<sup>39</sup>.

Por outro lado, no que se refere ao sistema prisional, nos últimos 20 anos, o Brasil tornou-se campeão mundial de crescimento populacional prisional e, concomitantemente, campeão mundial de crescimento da taxa

---

36 MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016, p. 28.

37 FLACH, 2000, p. 20.

38 MENDONÇA, 2010, p. 15.

39 TORRES, 2000, p. 177.

de crimes<sup>40</sup>. O diretor geral do DEPEN do Ministério da Justiça informa que a população carcerária brasileira teve aumento de “575% entre 1990 e 2014 sem que isso refletisse na redução da criminalidade. O aumento foi de 90 mil presos para 607 mil, entre 2001 e 2014, a taxa de homicídios dolosos, por cem mil habitantes, subiu de 18,68 para 34,91”<sup>41</sup>. O Relatório de Conjuntura 4 ratifica:

Apesar de ter uma população equivalente a 3% da população mundial, o Brasil concentra cerca de 14% dos homicídios do mundo. Segundo as estatísticas harmonizadas mais recentes do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), o Brasil encontra-se entre os 10% de países com taxas de homicídio mais altas do mundo. As taxas brasileiras são semelhantes às de Ruanda, República Dominicana, África do Sul e República Democrática do Congo. Mesmo considerando-se somente os países das Américas, que já tem a maior taxa de homicídios no mundo, o Brasil encontra-se no terço superior dos países<sup>42</sup>.

Contudo, nos moldes das informações disponíveis no portal do Grupo de Estudos Carcerários da USP (GECAP) o “custo da prisionalização” é caro em todo o mundo e nos países pouco desenvolvidos ou em desenvolvimento, cujos valores orçamentários são normalmente direcionados para áreas que envolvam desenvolvimento econômico e, setores prioritários, como educação e saúde, o custo é maior<sup>43</sup>. Os valores desses gastos são pouco conhecidos no Brasil e intensamente variáveis, decorrência direta das diferenças sociais e econômicas entre os entes federativos e os sistemas previdenciários que implantam.

Segundo o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário Brasileiro finalizada em 2017, o cumprimento orçamentário pelos Estados com o sistema prisional (retirando-se os gastos com os funcionários), foi de R\$ 4,5 bilhões ano. No mesmo documento consta que “se for somado o custeio de pessoal, o montante anual ultrapassaria R\$ 12 bilhões (em 2013)”. Também foi destacado que, “para cada presídio construído, em dois, três ou, no máximo, quatro anos, gasta-se o

---

40 GOMES, 2017, p. 68.

41 VITTO, 2016.

42 RELATÓRIO DE CONJUNTURA N. 4, 2018, p. 13.

43 GECAP, 2012.

equivalente ao valor da obra em custeio para esse presídio, em termos de serviços e pessoal”<sup>44</sup>. Falta orçamento para manutenção do sistema prisional, “o Brasil gasta hoje de R\$ 12 bilhões a R\$ 15 bilhões, em média”, não há condições financeiras para a manutenção do sistema<sup>45</sup>.

Com o intento de certificar, em números, o acima relatado, acessa-se o portal da transparência da União para averiguar o quanto foi pago ao sistema prisional em 2016 e, logo, descobre-se que a clareza não corresponde ao nome do portal. São necessários conhecimentos contábeis (sobre despesas, receitas, convênios, empenho, liquidação, execução, pagamento, entre outros), e políticos – compreensão das funções dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, Ministérios e suas subfunções para entendê-lo.

Assim, com o fito de definir o quanto a União e seus dois maiores Estados em termos de população prisional destinaram ao sistema, analisa-se as suas respectivas Leis Orçamentárias de 2016. Neste sentido, diante da não uniformidade dos documentos, utiliza-se do envio de e-mails aos departamentos competentes para ratificar as informações.

O Ministério da Justiça, em resposta a e-mail enviado em 27 de março de 2018, autuado sob o protocolo n. 08850001525201809, questionando sobre o quanto a União havia direcionado para o sistema prisional refere,

Em resposta ao Pedido de acesso à informação (6098189) informo que o valor total destinado à justiça, cidadania e segurança pública no orçamento de 2016 foi de R\$ 2.030.720.991 e no orçamento de 2017 foi de R\$ 2.739.844.773. O total destinado ao FUNPEN em 2016 foi de R\$ 682.180.154 e em 2017 foi de R\$ 690.920.082.

São Paulo confirmou o valor previsto na LOA/2016 e Minas Gerais, acredita-se que não tenha entendido o questionamento, uma vez que envia (em resposta) referência a uma Emenda Parlamentar (n. 378, inciso 124), com previsão de R\$ 150 mil para investimentos no sistema carcerário. Entretanto, no portal do planejamento orçamentário do Estado, em consulta a Lei do Orçamento, constam valores diversos tais como: “reforma da cadeia pública de Machado R\$ 380.000; reforma da cadeia pública Elói Mendes R\$ 355.000; reforma da cadeia de Albertina R\$ 195.000”<sup>46</sup>.

44 MAIA, 2017, pp. 63-64.

45 VITTO, 2016.

46 BRASIL, LOA/SP, 2016, p. 121.

Com intento de melhor esclarecer a questão, em 05 de julho de 2018, reenvia-se e-mail para Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a resposta agora foi “[...] não temos acesso a informações mais detalhadas sobre a execução orçamentária, sugerimos que você tente levantar mais informações no portal da transparência do governo estadual [...]”. Em 17 de julho, conforme orientação, solicita-se as informações ao serviço de atendimento ao cidadão (SAC) do portal da transparência do Estado de Minas Gerais que responde:

[...] caso necessite de informações complementares não disponibilizada no Portal da Transparência, você poderá solicitá-la através do Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC, por meio do endereço eletrônico <http://www.transparencia.mg.gov.br/acessoainformacao> [...].

Assim, resta patente a burocracia para o acesso aos orçamentos e a definição dos valores investidos no sistema penitenciário, os indicadores são de difícil acesso e duvidoso conteúdo. Apesar de “o aumento da eficiência das políticas de segurança pública dependerem do estabelecimento de uma política de segurança baseada em evidências [...], sobre quais tipos de intervenções funcionam”<sup>47</sup>, a contradição do sistema é visível.

É árduo e complexo ter acesso aos gastos efetivos no sistema prisional de cada Estado, bem como o valor transferido da União para os Estados e o que estes, de fato, empregaram. O Relatório de Conjuntura 4 valida: “os custos históricos despendidos com encarceramento no Brasil são de problemática estimação, porquanto os dados de despesas estaduais são de difícil acesso [...]”<sup>48</sup>. Os poucos dados disponíveis não são confiáveis, uma vez que nem todos os Estados discriminam todas as suas subfunções, por isso para uma medição é necessário se utilizar de uma metodologia de estimação<sup>49</sup>.

O próprio Tribunal de Contas da União (Acórdão n. TC 003.673/2017-0), quando da realização de auditoria, afirma a complexidade de acesso aos dados monetários dos Estados com os sistemas prisionais.

---

47 RELATÓRIO DE CONJUNTURA N. 4, 2018, p.11.

48 RELATÓRIO DE CONJUNTURA 4, 2018, p. 26.

49 A metodologia utilizada para o cálculo do custo prisional, conforme consta na nota de rodapé n. 18 da p. 64 foram os dados dos relatórios orçamentários do DEPEN de 2014.

Desse modo, para aferir-se um número aproximado de custo (valor que deveria ser gasto) referente a despesas dos Estados com o sistema prisional, realiza-se um levantamento do número de presos em cada Estado e multiplica-se pelo custo de cada preso. Conforme ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) “um preso custa, em média, R\$ 3 mil por mês ao Estado [...]”<sup>50</sup>.

Assim, utilizando o Relatório do DEPEN sobre a população carcerária em cada Estado, estima-se o gasto mensal de cada unidade da federação<sup>51</sup>.

CAPITAIS DO PAÍS	NÚMERO DE PRESOS RELATÓRIO DEPEN/2016	CUSTO MÉDIO MENSAL POR PRESO ESTIMADO EM R\$ 3.000,00
AC	5.364	R\$16.092.000,00
AL	6.957	R\$20.871.000,00
AM	11.390	R\$34.170.000,00
AP	2.680	R\$8.040.000,00
BA	15.294	R\$45.882.000,00
CE	34.566	R\$103.698.000,00
DF	15.194	R\$45.582.000,00
ES	19.413	R\$58.239.000,00
GO	16.917	R\$50.751.000,00
MA	8.835	R\$26.505.000,00
MG	68.354	R\$205.062.000,00
MS	18.688	R\$56.064.000,00
MT	10.362	R\$31.086.000,00
PA	14.212	R\$42.636.000,00
PB	11.377	R\$34.131.000,00
PE	34.556	R\$103.698.000,00
PI	4.032	R\$12.096.000,00
PR	51.700	R\$155.100.000,00
RJ	50.219	R\$150.657.000,00
RN	8.809	R\$26.427.000,00
RO	10.832	R\$32.496.000,00

50 LEWANDOWSKI, 2016, p. 44.

51 RELATÓRIO DEPEN, 2016.

RR	2.339	R\$7.017.000,00
RS	33.868	R\$101.604.000,00
SC	21.472	R\$64.416.000,00
SE	5.316	R\$15.948.000,00
SP	240.061	R\$720.183.000,00
TO	3.468	R\$10.404.000,00
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>726.275</b>	<b>R\$2.178.825.000,00</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando o total de presos no país, seria necessário, para custear o sistema, em 2016, o valor de R\$ 26 bilhões anos (a CPI de 2017 aponta o valor de R\$ 15 bilhões ano). Entretanto, o Ministério da Justiça afirma que, para a rubrica “justiça, segurança e cidadania”, foram previstos no orçamento de 2016 mais de R\$ 2 bilhões, informando que desse valor um pouco mais de R\$ 682 milhões referem-se ao FUNPEN.

Não obstante, segundo o relatório de gestão do exercício financeiro de 2016 do DEPEN, a título de FUNPEN, foi efetivamente pago um pouco mais de R\$ 1 bilhão<sup>52</sup>. Portanto, a incógnita<sup>53</sup> do quanto realmente foi destinado pela União às penitenciárias do país, em 2016, permanece.

Contudo, em quaisquer dos dois cenários o orçamento federal seria insuficiente, ainda que somado as verbas estaduais. Explica-se: parte do orçamento da União é destinada aos Estados para que estes, conjuntamente com as receitas que elegem, atrem a um caixa único e invistam, tanto na segurança quanto no sistema penitenciário, à exceção dos Fundos cujo destino de investimento é obrigatório. Assim, em que pese o estudo ser direcionado ao orçamento da União, para entender-se a questão é importante à investigação que ora se propõe a análise dos orçamentos dos Estados. Elege-se para tanto, dois com maior número de presos do país (São Paulo e Minas Gerais).

No Estado de São Paulo, detentor da maior população prisional do país com 240.061 mil presos, o custo para a manutenção seria em torno de R\$ 8.6 bilhões/ano. Entretanto, conforme análise do orçamento prisio-

52 RELATÓRIO DEPEN, 2017, p. 124.

53 Os dados relativos ao sistema penitenciário não são totalmente confiáveis. Primeiramente porque o Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen tem um módulo de gestão separado do módulo estatístico, o que resulta em uma estatística sem lastro no próprio sistema (2017, p. 6).



nal do Estado, em 2016, foram direcionados R\$ 4,4 bilhões (informação validada por e-mail). Portanto, por ano, haveria um déficit de praticamente metade do valor, o que significa falta de manutenção do sistema e de assistência aos presos.

Em Minas Gerais, segunda maior população carcerária do país, com 68.354 pessoas presas, o custo anual para manutenção do sistema carcerário seria de R\$ 2.4 bilhões reais. Porém, a LOA de 2016 do Estado prevê o custeio aos presídios em separado. Tentou-se algumas vezes o acesso aos números mediante envio de e-mails a Assembleia Legislativa e ao Portal da Transparência. Nenhuma das tentativas obteve êxito para a constatação dos números que Minas Gerais realmente gastou com o sistema penitenciário em 2016. Desse modo, é possível afirmar que o orçamento do sistema penitenciário é obscuro, incompreensível, contraditório e insuficiente.

Logo os valores orçamentários insustentáveis percebidos para a manutenção do sistema prisional no país são a prova da sua total ineficiência para com todos os envolvidos. Atestam sua incapacidade de influenciar no campo da segurança pública para diminuir a violência ou sequer a prevenir (os números de homicídios só aumentam). Permitem que os presos, conforme já visto por meio da ADPF 347, vivam em uma completa situação de degradação humana e submetem os funcionários das penitenciárias a ambientes perigosos e insalubres. Ainda assim, de um modo geral, há quem apoie o sistema prisional e a construção de mais presídios. Trata-se de uma incongruência.

#### 4. Conclusão

Conforme percebe-se nas linhas introdutórias, orçamento público refere-se à alocação de recursos públicos, realizado pelos poderes Executivo e Legislativo, discricionariamente (salvo as obrigatórias), entre as diversas políticas públicas que entendem prioritárias. Tais dispêndios deveriam orientar-se pelo determinado na Constituição Federal de 1988, na Legislação e nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, com o fito de concretizar os direitos básicos das pessoas que vivem no Brasil.

Uma ação de política pública vigente de combate à criminalidade no país é o encarceramento. O Brasil é o país que, progressivamente, mais aprisiona no mundo. Porém, os índices demonstram que, nos últimos anos, a criminalidade progrediu. Apesar da inefetividade do encarcera-

mento, tanto pelo prisma da segurança quanto do orçamentário, há uma insistência no aprisionamento como solução para o enfrentamento da violência. Além disso, o encarceramento tem um custo alto, principalmente em países em desenvolvimento, cujas prioridades deveriam ser saúde, educação e economia<sup>54</sup>.

Para ajudar os Estados a custearem este dispendioso sistema, foi instaurado, em 1994, o FUNPEN. Porém, desde sua criação, os valores nele depositados nunca foram transferidos integralmente para o fim a que se destina. Não é preciso malabarismo mental para concluir que aprisionamento crescente, sem investimentos proporcionais, acarretarão ainda maior piora do sistema.

Nesse sentido, em 2015, foi ajuizada, no STF a ADPF 347<sup>55</sup>, cujo objetivo era demonstrar a completa ausência de dignidade humana vigente nos presídios pátrios e requerer a imediata transferência dos valores contidos no FUNPEN aos Estados e Municípios, proibindo qualquer contingenciamento pela União, gestora do fundo.

A ação foi julgada parcialmente procedente para declarar o “estado de coisas inconstitucional” vigente no sistema prisional, bem como determinar a liberação dos valores depositados no FUNPEN. Em 2016, R\$ 1,1 bilhões foram distribuídos equitativamente para todas as unidades da Federação, e criada a lei n. 13.500/2017, que veta o contingenciamento, pela União, dos valores depositados no Fundo.

Conforme cálculos realizados no âmbito desta pesquisa, a União, para a manutenção do sistema prisional (em 2016) deveria despender em torno de R\$ 26 bilhões/ano. Não obstante, constatou-se que foi previsto na LOA 2016 tão somente R\$ 682 milhões. Lembrando que o previsto no orçamento não significa, necessariamente, concretização ao final do exercício financeiro.

Para melhor compreensão do custo prisional *versus* investimentos estatais analisa-se ainda dois Estados com maior número de encarcerados (uma vez que a União repassa verbas aos Estados e estas somam-se valores próprios perfazendo um caixa único). Constata-se que São Paulo apresenta um *déficit* anual de praticamente metade do valor, isto é, por ano faltaria para o custeio do sistema em torno de 4 bilhões. Minas Gerais, apesar do

---

54 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016.

55 BRASIL, 2015.

envio de e-mail questionando os valores aplicados para o aporte do sistema prisional em 2016, não informa com exatidão.

Na tentativa de entender os gastos com o sistema prisional, depara-se com um emaranhado burocrático de sistemas, com rubricas contendo valores incompreensíveis e, por vezes, contraditórios e ininteligíveis. Ademais, identifica-se que valores enviados aos Estados, principalmente a título de FUNPEN, muitas vezes, não são utilizados na sua totalidade e terminam devolvidos à União.

Essa cultura de aprisionamento, que se alastra na sociedade, associada a gastos obscuros e insustentáveis do ponto de vista orçamentário, reforça a degradação humana dos apenados e dos funcionários que ali permanecem em constante situação de insalubridade e de perigo, reproduzindo um quadro de violência.

Conclui-se que, diante dos gastos públicos, a política de aprisionamento, além de ineficaz no combate à criminalidade, em termos orçamentários, é absolutamente insustentável e o *déficit* irrecuperável, considerando o binômio escassez acumulada e aumento do aprisionamento.

É preciso entender a origem dos problemas e refletir se as respostas estão coerentes com os resultados que se pretende. Resta claro que, orçamentariamente o sistema prisional é ineficaz e impraticável nos termos existentes, dado que o investimento não corresponde ao objetivo. O Estado, ao mesmo tempo que incentiva a reclusão, não repassa o mínimo de verbas necessárias à manutenção dos direitos fundamentais, portanto, não é surpresa a autofagia do sistema.

A resposta para a diminuição da criminalidade não é simples. E, caso houvesse um sistema de controle transparente e objetivo dos gastos atrelado a eficácia, poderia-se principiar a compreensão dos vícios desse sistema em decomposição.

## Referências

ÁVILA, Ana Paula O.; 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*. Brasília. V. 3, n. 1, p. 18 – 38, 2017. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/1899>. Acesso em 24 nov. 2018.

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à ciência das Finanças*. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*, 21 novembro de 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em 30 abr.2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional EC n. 86, de 17 de março de 2015*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em 17 fev.2018.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp79.htm). Acesso em 17 fev.2018.
- BRASIL. *Lei n. 13.500, de 26 de outubro de 2017*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13500.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13500.htm). Acesso em 17 fev.2018.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal - STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.048*. Publicação ocorrida em: 23.05.2008, DJE n. 93. Julgado em 17.02.2011, publicado em 21.02.2011 DJE n. 35.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347*. Decisão publicada em 19 fev./2016 DJE 13/2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4783560> . Acesso em 5 fev.2018.
- BRASIL. *Lei n. 16.083, de 28 de dezembro de 2015, LOA/SP de 2016*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16083-28.12.2015.pdf>. Acesso em 30 abr.2018.
- BRASIL. *Lei n. 21.971, de 18 de janeiro de 2016, LOA/MG de 2016*. Disponível em: [www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21971&comp=&ano=2016&texto=original](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21971&comp=&ano=2016&texto=original). Acesso em 30 abr.2018
- BUENO, Samira. O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. *Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)*. Brasília, p. 61-67, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI\\_n11\\_Papel.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI_n11_Papel.pdf). Acesso em 26 nov. 2018.
- CALIL, Vera. *Orçamento Público, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Informativo Rede Justiça Criminal. *Quais são os Números da Justiça Criminal no Brasil*. Número 8, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/b948337bc7690673a39cb5cdb10994f8.pdf>. Acesso em 30 dez.2017.
- CONTAS ABERTAS AGÊNCIA. *Governo fecha ano com R\$ 2,3 bilhões para presídios parados*. Brasília, 12 jan.2018. Disponível em: <http://www.agenciacontasabertas.com.br/noticia/governo-fecha-ano-com-r-23-bilhoes-para-presidios-parados>. Acesso em 14 jun.2018.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). *Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Jun. 2016. Brasília-DF. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio\\_2016\\_junho.pdf](http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf). Acesso em: 26 nov. 2018.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). *Ministério da Justiça. Relatório de Gestão do exercício de 2016*. Fundo Penitenciário Nacional e CEF/DEPEN, Brasília, Mar. 2017. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/depen\\_2016-relatoriogestao-1.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/depen_2016-relatoriogestao-1.pdf). Acesso em: 30 abr.2018.
- DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Mosaico orçamentário*. Rio de Janeiro, atualizado em 8 de abr./2018. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/transparencia-orcamentaria/mosaico/>. Acesso em 24 abr.2018
- DUARTE, Julia Karolline Vieira e DUARTE, Julio Gomes Neto. O Fundo Penitenciário Nacional: a liberação dos recursos como garantia à dignidade da pessoa humana. *ENPEJUD Encontro de Pesquisas Jurídicas*. Alagoas, p. 568-578, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/danie/Desktop/VIOL%C3%8ANCIA%20E%20CRIMINALIDADE/FUNPEN%20DUARTE%20E%20NETO.pdf>. Acesso em 17 fev.2018.
- FLACH, Norberto. *Prisão Processual Penal: Discussão à Luz dos Princípios Constitucionais da Proporcionalidade e da Segurança Jurídica*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 14º Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2009.

- GOMES, Geder Luiz Rocha. (MAIA, Rodrigo – Presidente). Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro. *Câmara dos Deputados*: Brasília, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/danie/Desktop/VIOL%-C3%8ANCIA%20E%20CRIMINALIDADE/cpi\\_sistema\\_carcerario%202017.pdf](file:///C:/Users/danie/Desktop/VIOL%-C3%8ANCIA%20E%20CRIMINALIDADE/cpi_sistema_carcerario%202017.pdf). Acesso em 18 fev.2018.
- GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em 24 abr.2018.
- Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo (GECAP USP)*. Custos da prisionalização - 7 informações básicas sobre encarceramento, 2012. Disponível em: <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisonalizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>. Acesso em 17 fev.2018.
- HORVATH, Estevão. Poder Executivo e o Orçamento Público. LEITE, George Salomão, STRECK, Lenio e NERY, Nelson Jr. (Coord.). *Crise dos Poderes da República, judiciário, legislativo e executivo*. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017.
- JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (portal). Balanço Funpen 2017. *Governo Federal*, Brasília/DF, 2017. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/governo-distribui-r-590-milhoes-para-estados/balanco\\_fupen17-1.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/governo-distribui-r-590-milhoes-para-estados/balanco_fupen17-1.pdf/view). Acesso em 20 fev.2018.
- JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (portal). Funpen origem, finalidade e números. *Governo Federal*, Brasília/DF, disponível em: [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-origem\\_](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-origem_). Acesso em 17 fev.2018.
- KOPITTKÉ, Alberto; A (IN)CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA. In: FIGUEIREDO, Isabel; et. al. *Atlas da Violência, Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília, IPEA, 2017. Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/imagens/20170712\\_atlas-violencia2.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/imagens/20170712_atlas-violencia2.pdf). Acesso em 2 out. 2018.
- LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da lei orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- LEWANDOWSKI, Ricardo. Audiência de Custódia. CNJ, Brasília, 2016, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/0a99a0ab0eb26b96fdeaf529f0dec09b.pdf>. Acesso em 19 fev.2018.

- MAIA, Rodrigo. Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/danie/Desktop/VIOL%C3%8ANCIA%20E%20CRIMINALIDADE/cpi\\_sistema\\_carcerario%202017.pdf](file:///C:/Users/danie/Desktop/VIOL%C3%8ANCIA%20E%20CRIMINALIDADE/cpi_sistema_carcerario%202017.pdf). Acesso em 18 fev.2018.
- MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. 4ª Ed. 162 p. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto\\_atual.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf). Acesso em 30 abr.2018
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- MINAS GERAIS. *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Solicitação de informações do quanto o Estado investiu no sistema prisional em 2016. Mensagem recebida pelo e-mail [cac@almg.gov.br](mailto:cac@almg.gov.br), em 4 abr.2018
- MINISTERIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Desburocratização e melhor aplicabilidade dos recursos do FUNPEN*. Brasília, 13 mar./20187. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/redacao/secretaria-trabalhou-na-desburocratizacao-e-melhor-aplicabilidade-dos-recursos-do-funpen>. Acesso em 5 fev.2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria da República do Mato Grosso do Sul. *Ação Civil Pública*. ALMEIDA, Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de. Procurador da República. Campo Grande/MS, 2011. Disponível em: [http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/arquivo/2011/ACP\\_Corruptao\\_%20PenitenciariaFederal.pdf](http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/arquivo/2011/ACP_Corruptao_%20PenitenciariaFederal.pdf). Acesso em 20 fev.2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO. Visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro – 2016. *Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro\\_sistema\\_prisional\\_web\\_7\\_12\\_2016.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf). Acesso em 23 abr.2018.
- OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de e FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. *Sequência*. Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n76/2177-7055-seq-76-00183.pdf>. Acesso em 12 out.2017.

- PINTO, Elida Graziane. Eficácia dos Direitos Sociais por Meio do Controle Judicial da Legalidade Orçamentária e da sua Adequada Execução. *Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, 2014. Disponível em: [http://esmp.sp.gov.br/Eventos\\_Pontuais/Eventos\\_Material\\_Apoio/MA\\_ENCONTRO\\_Orcamento\\_ESMP\\_ELIDA\\_G\\_PINTO.pdf](http://esmp.sp.gov.br/Eventos_Pontuais/Eventos_Material_Apoio/MA_ENCONTRO_Orcamento_ESMP_ELIDA_G_PINTO.pdf). Acesso em 18 fev.2018.
- RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 67 Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP). *Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle Secretaria Federal de Controle Interno (CGU)*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9687.pdf>. Acesso em 1 mai.2018
- RELATÓRIO DE CONJUNTURA N. 4. Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. Brasília: *Imprensa Nacional*, 2018. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria\\_de\\_assuntos\\_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorios-de-conjuntura/custos\\_economicos\\_criminalidade\\_brasil.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorios-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf). Acesso em 27 jun./2018.
- SÃO PAULO. *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. Informações sobre os valores previstos para o sistema prisional em 2016. Mensagem recebida por e-mail [pesquisajuridica@al.sp.gov.br](mailto:pesquisajuridica@al.sp.gov.br) em 23 abr./2018
- SISTEMA DE ACESSO A INFORMAÇÃO. *Controladoria Geral da União. Informações sobre os valores previstos para o sistema prisional em 2016*. Mensagem recebida por e-mail [nao-responder.esic@cgu.gov.br](mailto:nao-responder.esic@cgu.gov.br) em 16 abr./2018.
- TORRES, Ricardo Logo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V. *O Orçamento na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- VITTO, Renato Campos Pinto de. Palestra Política Nacional de Alternativas Penais, realizada no 2º Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), promovido pelo *Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. Salvador/BA em fev./2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81755-encarceramento-nao-reduz-criminalidade-diz-diretor-geral-do-depen>. Acesso em 19 fev./2018.

Recebido em 03 de dezembro de 2018.

Aprovado em 06 de julho de 2020.