

TCU flexibiliza repasse de verbas federais para presídios

26/05/2006

O Tribunal de Contas da União deu sinal verde na quarta-feira (24/5) para o repasse voluntário de verbas do Funpen — Fundo Penitenciário Federal para os estados e o Distrito Federal, independente das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A medida foi aprovada, por unanimidade, 12 dias após os ataques contra policiais, instituições de segurança pública e o patrimônio público e privado em São Paulo, supostamente comandados pela facção criminosa do Primeiro Comando da Capital.

Na mesma sessão, os ministros decidiram promover auditoria especial nos gastos com Segurança Pública no país, com ênfase na aplicação de recursos do Funpen. O pedido partiu do procurador do Ministério Público junto ao tribunal, Lucas Furtado. A extensão do trabalho levará o TCU propor aos tribunais de contas dos estados que participem do levantamento, solidariamente.

Em paralelo, na terça-feira (23/5), também em Brasília, aconteceu a primeira reunião do comitê criado pelo Conselho Nacional de Justiça, que vai trabalhar no levantamento da situação carcerária do Brasil, com a montagem de um banco de dados sobre os presos. O encontro foi comandado pela ministra Ellen Gracie, presidente do CNJ. O grupo, que atuará sob a coordenação do juiz Sérgio Tejada, voltará a se reunir na próxima terça-feira.

Quadro crítico

O alentado relatório aprovado na sessão desta quarta-feira foi produzido pelo ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a partir de consulta formalizada pelo Ministério da Justiça. Havia dúvidas na pasta a respeito da transferência voluntária de verba do Funpen para obras no sistema prisional, na ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Câmara dos Deputados, em 2003, fez questionamento semelhante acerca do envio de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (da Secretaria Nacional de Segurança Pública) para o estado do Rio de Janeiro, em face do artigo 25 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal. À época, os ministros dividiram opiniões, quatro votos de cada lado, cabendo ao ministro Walmir Campello, então presidente, desempatar a questão. Pela liberação.

Documentos do Departamento Penitenciário Nacional que acompanharam a consulta deste mês destacaram que a inadimplência dos estados tem dificultado de tal modo o repasse de verba do Funpen (no caso do Rio era repasse de dinheiro do FNSP), administrado pelo Departamento Penitenciário Nacional, há ritmo muito lento em obras penitenciárias, paralisação de reformas, projetos sociais suspensos e convênios rescindidos com os estados e o DF.

Face ao placar vitorioso de três anos atrás, dirigentes do Depen defenderam junto ao TCU que não se deveria tratar duas situações semelhantes de maneira diferente. Ou seja, manter só o

FNSP (cuja verba é empregada na prevenção do delito e combate à criminalidade) imune às vedações temporárias previstas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal criaria distinção arbitrária, chocando com o princípio constitucional da igualdade — a grana da Funpen é investida na pessoa julgada e que está cumprindo pena.

Quando do exame do processo que envolvia a celebração de convênios no âmbito do FNSP, o TCU considerou que a liberação tornaria as polícias mais eficientes, aumentando a população prisional. Agora, a tal ponto de vista, acresceu o entendimento que se não houver aporte semelhante para a gestão carcerária, a tendência natural é que ocorra desequilíbrio no conjunto das atividades da segurança pública e da defesa social, frustrando os objetivos de reprimir, prevenir e evitar a reincidência da criminalidade.

O TCU entendeu que as ações de segurança pública visam assegurar a disposição constitucional do direito à vida. Nesse sentido, levou em consideração que não se deve dificultar ao estado o exercício do seu dever de prestar a segurança para garantir a existência humana, conforme o artigo 5º da Constituição Federal. Daí, natural o voto de 2003, pela inclusão dos recursos do FNSP nas exceções previstas no parágrafo 3º do artigo 25 da LRF.

Agora, a questão envolveu igual tratamento ao Funpen, considerando as ações do fundo promotoras de segurança para prevenção do direito à vida. A autorização pelo uso dos recursos do Fundo saiu em reconhecimento de que “é função primordial do Estado, assim como produzir educação, saúde e assistência social, garantir a continuidade das ações de segurança individual, a fim de que a sociedade não fique refém da criminalidade, da violência e da insegurança e o cidadão tenha o seu direito inviolável à vida protegido”.

A decisão desta quarta-feira complementou, assim, o acórdão 1.640/2003, do TCU, segundo o qual não se aplicam as sanções de transferência voluntária de recursos a que se refere a LRF às ações financiadas com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela Lei 10.201/2001, com exceção da regra prevista no artigo 167, inciso X, da Constituição Federal.

Sherman espera que a deliberação adotada não sirva de fundamento para que, por vias transversas, sejam incorporadas novas exceções às vedações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, fez questão de repetir em seu relatório o paralelo entre a situação anterior, que ocasionou a liberação da verba do FNSP, e agora, a contribuiu para o repasse de dinheiro do Funpen.

“Novamente o País se depara com situação de instabilidade da ordem pública, desta vez provocada pela precariedade do sistema penitenciário, cujas ações também se inserem na definição do macrosistema de segurança pública. Há um grande clamor social por segurança em evidência, especialmente em torno de ações que garantam, efetivamente, a execução penal nos presídios, de forma a que os presos, os internados e os egressos sejam inibidos de executarem ou comandarem ações criminosas dentro ou fora dos estabelecimentos penais, bem como que permitam a efetiva punição, educação e reinserção social.”

Numa análise que coincide com a opinião de muitos brasileiros, o ministro frisou que “é notório que a precariedade do Sistema Penitenciário Nacional é, nos dias de hoje, causa insegurança pública. Os presídios brasileiros não têm sido capazes de conter as ações do crime organizado

e, o que é pior, tais ações têm sido comandadas de dentro deles. Urge a melhoria desse sistema”.

“A ordem pública caracteriza-se por uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população em geral, que se faz mediante a exclusão da violência, do terror, da intimidação e dos antagonismos que porventura possam criar situações de desequilíbrio à convivência social. A preservação da integridade física e patrimonial do cidadão é aspecto de ordem pública a ser assegurada pelo sistema de segurança pública. Não deixa de ser o sistema penitenciário brasileiro mecanismo de repressão da ordem pública.”

Como era de se esperar, Sherman lembrou o ataques ocorridos em São Paulo, comandados por integrantes de facções criminosas, os quais articularam as ações terroristas de dentro das instituições penitenciárias. Para ele, os fatos demonstraram que as ações de segurança envolvem a manutenção do sistema penitenciário e a própria execução da Lei Penal.

Aspectos práticos do sistema penitenciário, como excesso de lotação nas celas e presídios, falta de equipamentos detectores de metais, ausência de bloqueadores de aparelhos celulares, impossibilidade de manter a incomunicabilidade dos presos, número inexpressivo de agentes carcerários e de penitenciárias, necessitam ser resolvidos, e para isso, de fato, são necessários recursos financeiros da área de segurança pública, destacou o ministro, para quem as várias mortes e agressões às instituições e ao patrimônio público e privado foram o resultado da desestruturação da ordem pública e social, articulada e planejada por indivíduos reclusos.

“As ações públicas desenvolvidas com a implantação e manutenção de penitenciárias não são, a meu ver, simplesmente voltadas a um público específico, mas a toda a população, diante da necessidade de temporariamente manter longe do convívio social indivíduos que causam malefícios à sociedade de toda ordem, física ou psíquica, material, coletiva ou individual, pública ou privada, durante o período necessário à sua reeducação para o convívio social.”

Ele fez questão, ainda, de observar que sua decisão não confere ao infrator maior privilégio que às próprias vítimas da violência: “Não se defende que os recursos do Funpen sirvam de suporte a privilégios de qualquer natureza aos apenados e tampouco considerar a violência hoje como consequência única e exclusiva do sistema penitenciário, mas de tratar ao menos a parcela imediata desse problema, enquanto ineficiente”.

As fragilidades por que passam os sistemas de segurança pública, especialmente o sistema penitenciário brasileiro e a linha precedente do TCU, inaugurada pelo acórdão 1.640/2003, deu ao ministro-relator a certeza de que não poderia haver distinção de tratamento entre o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Fundo Penitenciário Nacional quanto à matéria versada no artigo 25, parágrafo 3º, da Lei Complementar 101/2000, em sintonia aliás com o argumento do Depen.

Ele concluiu voto recomendando ao Executivo e ao Legislativo que estudem a necessidade de mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, com suporte nos termômetros sociais que reclamam discussão da matéria, especialmente em razão das crises do setor sofridas ao longo de toda a vigência desta lei.