

# Superlotação Carcerária e Custo Penitenciário no Brasil Pós-Estado de Coisas Inconstitucional (2015-2018)

## *Prison Overcrowding and Prison Cost in Brazil After Unconstitutional State of Affairs (2015-2018)*

**ROBERT BONIFACIO<sup>1</sup>**

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil.

**CLAUDINEY ROCHA<sup>2</sup>**

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil.

**RESUMO:** O artigo investiga a superlotação carcerária nas unidades federadas após o estado de coisas inconstitucional declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na cautelar da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. Constrói-se indicador próprio para medir a superlotação carcerária. A pesquisa empírica analisa se a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) reduziu a superlotação. O estudo aponta que, de 2015 a 2018, o Funpen foi inexpressivo e distribuído assimetricamente, contribuindo para a estabilidade do número de vagas prisionais e o aumento da superlotação. A análise inferencial dos dados em painel revelou que o investimento financeiro na política penitenciária foi menos determinante para a superlotação carcerária que variáveis de Justiça Criminal, como casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite das execuções penais privativas de liberdade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Superlotação carcerária; Justiça Criminal; Fundo Penitenciário Nacional (Funpen); Supremo Tribunal Federal; jurisdição constitucional.

**ABSTRACT:** The article investigates prison overcrowding in federal units after the unconstitutional state of affairs declared by the Federal Supreme Court (STF) in safeguarding the Argument for Non-Compliance with Fundamental Precept (ADPF) 347. It builds its own indicator to measure prison overcrowding. The empirical research examines whether the release of funds from the National Penitentiary Fund (Funpen) has reduced overcrowding. From 2015 to 2018, the study shows that Funpen was inexpressive and asymmetrically distributed, contributing to the stability of the number of prison places and the increase of overcrowding. The inferential analysis of the panel data revealed that financial investment in prison policy was less decisive for prison overcrowding than Criminal Justice variables such as pending criminal cases and average time in custody.

---

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-3071-2378>>.

2 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-2802-3215>>.

**KEYWORDS:** Prison overcrowding; Criminal Justice National Penitentiary Fund (Funpen); Federal Court of Justice; constitutional jurisdiction.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A decisão da ADPF 347 e o estado de coisas inconstitucional; 2 Panorama das discussões sobre política penitenciária; 3 Segurança pública, federalismo e orçamento; 4 Dados e técnicas; 5 Análise descritiva dos dados; 5.1 Sobre o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen); 5.2 A execução orçamentária nas unidades federadas; 5.3 População prisional, vagas e superlotação; 5.4 O papel da Justiça Criminal; 6 Evidências dos determinantes da superlotação carcerária no Brasil; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) admitiu, em 2015, o estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário e deferiu em parte a cautelar pedida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. No dispositivo, determinou a juízes e tribunais a prática de audiências de custódias e à União a liberação de R\$ 2,2 bilhões do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Segundo o relator, Ministro Marco Aurélio, o quadro de afrontas decorria da superlotação carcerária, de falhas estruturais e da falência da política penitenciária. A decisão considerou responsáveis os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – de União, estados e Distrito Federal. Os entes foram chamados a adotar medidas legislativas, administrativas e orçamentárias. A impopularidade do tema e a hipossuficiência dos presos levaram o STF a coordenar o cooperativismo institucional, para reverter o quadro. O caminho seria o Poder Público reformar e construir presídios.

Objetiva-se aqui investigar a efetividade da decisão no sentido de minorar a superlotação carcerária. Para tanto, traz-se discussão teórica e analisam-se dados, de diversas fontes, segmentados por estados e organizados em painel, de 2015 a 2018. Respostas ao problema de pesquisa importam, dada a gravidade no sistema prisional. O risco de a declaração do STF esvair-se em gesto de jurisdição simbólica desafia a noção do Judiciário como último acesso a direitos fundamentais. Está em xeque o poder do STF de coordenar o cooperativismo e mudar o sistema prisional.

A superlotação, tida como raiz dos males penitenciários brasileiros pelo STF, em 2015, e no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados de 2009, ainda não foi objeto de pesquisas que analisem o fenômeno sob seu prisma, de modo que o presente estudo busca suprir essa lacuna.

O artigo está disposto em seis seções. Na primeira, vê-se a conjuntura da decisão da ADPF 347. Depois, traça-se um panorama conceitual sobre política penitenciária. A terceira seção trata de segurança pública, federalismo e orçamento. A quarta detalha dados e técnicas usados na abordagem e é seguida pelas análises descritiva e inferencial dos resultados. Por fim, são feitas considerações finais.

## 1 A DECISÃO DA ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

A cautelar na ADPF 347 reconhece o estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário. O conceito, criado pela Corte Constitucional colombiana<sup>3</sup>, pressupõe: i) quadro de ampla e disseminada afronta a direitos fundamentais; ii) omissão ou inépcia continuada dos poderes; iii) necessidade de reação orquestrada de uma multiplicidade de agentes e órgãos. Segundo o STF, as condições eram presentes no sistema prisional brasileiro, por atingir os seguintes preceitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, proibição de tortura, de tratamento desumano ou degradante, de sanções cruéis, integridade física e moral dos presos, presunção de não culpabilidade, saúde, educação, alimentação e acesso à Justiça.

O aumento da população carcerária foi destaque na ADPF 347, ante o salto de 90.000 presos, em 1990, para mais de 560.000 presos, em 2014, com o Brasil no quarto lugar no *ranking* carcerário mundial, atrás de Estados Unidos, China e Rússia. A omissão do Executivo seria não criar vagas suficientes. Sobre o Judiciário pesaria o abuso nas prisões provisórias, com 41% dos encarcerados nessa condição<sup>4</sup>, sem condenação definitiva e junto a presos sentenciados. O instrumento para sanar o problema seria o Funpen, à época com R\$ 2,2 bilhões represados. Constava entre os pedidos liminares que se determinasse a juízes e tribunais: i) maior fundamentação para aplicar prisão provisória em vez de cautelares alternativas; ii) considerar a situação penitenciária na análise de cautelares penais, da dosimetria da pena e da execução penal; iii) fixar, sempre que possível, penas alternativas à prisão. No entanto, o STF considerou dispensável sinalizar o reforço dessas obrigações legais a Magistrados.

---

3 Sentencias SU-559-97, T-068-98, T-153-98, SU-250-98, T-590-98, T-525-99, T-025-04 e T-388-13 da Corte Constitucional da Colômbia, conforme pedido de aditamento formulado ao STF pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em nome do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na ADPF 347.

4 Informação constante da petição inicial formulada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do relatório feito pelo relator, Ministro Marco Aurélio, na Medida Cautelar da ADPF 347 do STF.

Há críticas à importação do ECI pelo STF. Elas englobam falta de previsão constitucional (Oliveira, 2017, p. 59), indeterminação do conceito (Oliveira, 2017, p. 61), frágil caracterização de pressupostos, questionável “ativismo judicial dialógico” (Lemos; Cruz, 2017), pouca reflexão sobre os desdobramentos, baixa efetividade das cautelares deferidas e lentidão no desfecho da ADPF 347 (Magalhães, 2019). Faltou ao STF, sobretudo, acentuar a responsabilidade do próprio Judiciário quanto a algumas das principais causas do problema penitenciário (Oliveira, 2017, p. 60), como o punitivismo extremado, a primazia da prisão provisória entre as cautelares e o baixo emprego de penas alternativas (restritivas de direitos e multa).

## 2 PANORAMA DAS DISCUSSÕES SOBRE POLÍTICA PENITENCIÁRIA

O debate sobre política penitenciária abrange pelo menos dois polos: um pela estrita aplicação de lei e ordem, outro pela perspectiva dos direitos humanos. Um centra-se na abordagem repressiva, pregando encarceramento como solução da criminalidade; outro enfatiza prevenção e inclusão sócio-humanitária. Nessa concepção, a primazia repressiva só contribui para o incremento carcerário sem diminuir as taxas de criminalidade. Segundo Monteiro (2003), no Brasil, de 2005 a 2010, apenas a tentativa de homicídios obteve significância estatística de explicar o crescimento prisional. A propósito, o encarceramento brasileiro é marcado pelo emprego crescente e constante da prisão como resposta única aos problemas sociais (Fernandes, 2015, p. 146). De fato, a situação prisional brasileira é impactada por políticas de intolerância e pela política judiciária (Zackseski; Machado; Azevedo, 2016). Enfim, “a cultura encarceradora que permeia a atuação judicial no Brasil [...] faz com que nossa população penitenciária tenha um crescimento superior ao crescimento demográfico do país” (Maia; Ferreira, 2018, p. 77).

Segundo Beccaria (2014, p. 16-17), punições devem ser proporcionais à gravidade dos crimes, com penas diferentes para delitos diferentes. Segundo Carnelutti (2015, p. 30-31), a política penal contemporânea padece do paradoxo entre pluralidade de delitos e monopólio da prisão. Na nova cultura de controle criminal, explica David Garland (2008, p. 378 e 381), a reabilitação só tem sentido se servir para “proteger o público”, “reduzir o risco” criminógeno ou punir o agente “com boa relação custo/benefício”. O encarceramento de longo prazo torna-se instrumento de exclusão e controle, à semelhança da “zona de quarenta”, onde “perigosos são segregados em nome da segurança pública”.

Na impossibilidade de penas longas, a maior rigidez é alcançada pela deterioração do cárcere, a somar penas extras à privação de liberdade, res-

saltam Rusche e Kirchheimer (2004, p. 256), com a máxima de que “o nível de vida nas prisões não deve estar acima do nível de vida mais baixo da população livre”. Segundo Garland (2008, p. 430), o encarceramento e a fortificação de propriedades tateiam – mas não resolvem – o problema da ordem social. Se a prisão recai sobre certa camada econômico-racial, o governo soa como um “Estado-*apartheid*”. O custo político-social inibe a perpetuidade da lei e ordem. Por isso, nos EUA conservadores já refluem do encarceramento massivo. Consta que o orçamento prisional se multiplica às custas de outras políticas públicas. E, quando o sistema fica caro, hipotetiza Wacquant (2011, p. 96-97), o Estado lança mão, entre outras medidas, de sacrificar a qualidade dos serviços.

### 3 SEGURANÇA PÚBLICA, FEDERALISMO E ORÇAMENTO

Dada a multidimensionalidade da segurança pública, é desmedido discutir segurança pública sem adentrar no estudo do federalismo. O federalismo brasileiro marca-se, segundo Costa (2007, p. 212), pela dupla divisão do poder: a) entre as funções de Executivo, Legislativo e Judiciário; b) entre as esferas autônomas de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para Anastasia (2007, p. 225-240), o federalismo é territorial e assimétrico, com grande disparidade e disputa fiscal entre estados, dada a desigualdade socioeconômica, cultural e institucional.

Segundo Chagas Júnior, Martins e Lima (2018, p. 408), os problemas de segurança pública estão ligados a anomalias do federalismo brasileiro, sobretudo ao desequilíbrio entre distribuição de competências e repartição de recursos. A Constituição atribui à União funções específicas, expressamente listadas, e, para os estados, a competência residual, sem atribuições explícitas (Costa, 2007, p. 216). Ocorre que, segundo Chagas Júnior, Martins e Lima (2018, p. 410), a União não cumpre o dever de impedir o ingresso de drogas e armas no território. Ademais, concentra recursos e deixa estados sem capacidade financeira para suportar sua competência residual. Para Costa (2007, p. 216), apenas estados desenvolvidos sobrevivem sem repasses da União. É que o ICMS dos estados – 1/4 dos impostos do País – depende do nível de economia local. Daí, a tendência de estados dependerem da União. A medida da desigualdade interfederativa: o estado número um em riqueza possui 35% da renda nacional; o top três, 60%; doze estados possuem, cada qual, 1% do Produto Interno Bruto (PIB).

O STF, ao declarar o ECI, destacou a inércia do Poder Público em cumprir suas competências. O voto do relator da ADPF 347 frisa o mau funcionamento do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerados os três

Poderes. Contudo, segundo Fonte (2013, p. 268), os entes não são, todos e ao mesmo tempo, devedores principais das atribuições constitucionais. Logo, recai sobre um o dever primário de prestar determinada política pública. Como a Constituição conferiu, no § 1º do art. 25, protagonismo aos Estados para desempenho de atribuições não expressas entre as da União e dos Municípios, as UFs devem tomar frente e atuar, com precedência, nas competências sem menção explícita pelo Constituinte Originário. No tocante à política penitenciária, a CF, no art. 24, indica ser competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito penitenciário. Não há disposição sobre a competência material para política penitenciária. Razoável, daí, evocar o § 1º do art. 25: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Segundo o Justiça em Números 2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Justiça Estadual respondeu por 91,5% dos novos casos criminais do Poder Judiciário em 2017. Por isso, foca-se nos dados penitenciários dos estados.

Os recursos financeiros são os principais insumos da política pública. E, dada sua finitude, imperativo escolher criticamente em que e como o dinheiro será empregado, afirma Barcellos (2008). O modelo orçamentário brasileiro dispõe dos seguintes instrumentos: i) Plano Plurianual; ii) Lei de Diretrizes Orçamentária; iii) Lei Orçamentária Anual; iv) Decreto de Execução Orçamentária; v) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO); vi) Relatório de Gestão Fiscal. Aqui o objeto de estudo é o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral. Execução orçamentária é despesa empenhada no exercício e presta-se à avaliação quantitativa da implementação do orçamento. Empenho, conforme o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é ato de autoridade que gera o dever de pagar.

A resposta a problemas estruturais, como o carcerário, precisa atentar-se às condições conjunturais, num país continental como o Brasil. Para Pinto (2016), a falta de diagnóstico, o apego por soluções nacionais, o déficit de planejamento e a execução desidiosa de regras padronizadas resultam repostas curtas para problemas longevos, mitigando o incêndio do dia sem enfrentar suas causas. Segundo a autora, o melhor caminho envolve a noção de gasto público adequado: resolutivo do problema diagnosticado.

Um diagnóstico recente da política penitenciária brasileira aponta uma gestão prisional compartilhada, não planejada e não coordenada, afirma Jesus Filho (2017). A atuação do Judiciário é independente da administração prisional. Entretanto, é o Judiciário que controla a demanda de vagas prisionais, o ingresso e a saída de presos. Embora a ausência de projetos ex-

plique em parte a gravidade do problema carcerário, vê-se ainda que o Judiciário está orientado ao punitivismo, em que a garantia da ordem prevalece sobre o Estado de Direito. Outra pesquisa aponta que “o gasto carcerário é aumentado em média 0.26% para cada incremento de 1% no tempo médio de condenação dos presídios” (Silva Neto, 2018, p. 76). Portanto, o “fluxo de entrada de presos” gera “aumento no gasto carcerário” (Silva Neto, 2018, p. 76). Logo, o papel da Justiça Criminal é essencial no fenômeno do encarceramento. Dizia Beccaria (2014, p. 24) que Magistrados decidem quem e quando prender. Enfim, o Poder Judiciário figura, segundo Costa (2007, p. 211), entre as instituições cujo estudo é fundamental à compreensão prática do federalismo brasileiro.

Nesse contexto e referindo-se ao problema de pesquisa, hipotetiza-se:

*H1:* quanto maior o volume de investimento penitenciário, menor a superlotação carcerária, ou seja, considera-se uma queda na superlotação em períodos e estados quando/onde o volume do Funpen e/ou da execução orçamentária estadual é maior.

*H2:* quanto maior o acúmulo de casos criminais pendentes, mais cautelosa a Justiça Criminal no sentenciamento de acusados e mais célere no processamento das execuções penais privativas de liberdade, menor a superlotação.

#### 4 DADOS E TÉCNICAS

A base de dados é composta por diversas fontes<sup>5</sup>. Há informações prisionais, financeiro-orçamentárias e de Justiça Criminal abarcando o período posterior à declaração do ECI pelo STF: o quadriênio de 2015 a 2018. Os estados foram tomados como unidade de análise. A descrição das variáveis e suas fontes estão sintetizadas na tabela abaixo:

**TABELA 1 – VARIÁVEIS E FONTES DE DADOS:**

Variável	Descrição (expresso em)	Fonte
Funpen recebido	Recurso recebido pela unidade federada (UF) por transferência obrigatória da União via Funpen (R\$).	Depen/Ministério da Justiça e Segurança Pública
Funpen utilizado	Quantia gasta pela UF do recurso recebido via Funpen (R\$).	

5 A base de dados será disponibilizada ao público interessado por contato aos autores via *e-mail* e também estará acessível em repositório público de livre acesso tão logo o trabalho seja publicado.

Variável	Descrição (expresso em)	Fonte
Orçado	Dotação orçamentária prevista pela UF sob a rubrica Custódia e Reintegração Social (R\$).	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (UFs)
Executado	Despesa empenhada no exercício (R\$).	
Vagas	Capacidade de lotação nos presídios locais (n – número cardinal).	Departamento de Monitoramento e Fiscalização (CNJ)
Presos	Total de encarcerados nos presídios locais, englobando presos provisórios e sentenciados (n).	
Superlotação	Proporção de presos além da capacidade prisional (%).	Calculado pelos autores a partir dos dados do CNJ
Casos criminais pendentes	Quantidade de casos pendentes de julgamento na Justiça Estadual, excluídas as execuções penais (n).	Justiça em Números (CNJ)
Tempo após 2º grau	Tempo médio de tramitação dos processos criminais baixados no 2º grau e nos tribunais superiores, por UF (m – meses).	
Tempo em 1º grau	Tempo médio de tramitação dos processos criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau, por UF (m).	
Tempo execuções privativas	Tempo médio de tramitação dos processos de execução penal baixados do 1º grau, por tribunal, em vara privativa de liberdade (m).	

Fonte: Elaboração própria.

Os dados do Funpen foram solicitados no sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e fornecidos, via *e-mail*, pela Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Os dados da execução orçamentária estadual foram colhidos por acesso ao RREO, no sítio de transparência de cada estado. A coleta focou no RREO do sexto e último bimestre do ano e cobriu os exercícios de 2015 a 2018. A União conduz o modelo de registro das finanças públicas. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), traz a série de funções e subfunções sob as quais os gastos públicos se organizam. Entre elas, “a subfunção 421 – Custódia e Reintegração Social é a que melhor reflete a natureza das despesas com o sistema prisional e socioeducativo” (Lima *et al.*, 2016). Apesar disso, não há “padronização na contabilização das despesas pelos diferentes entes federativos”, e os gastos podem estar dispersos “em diferentes funções e subfunções dentro dos demonstrativos de orçamento e execução orçamentária das UFs, tornando árdua a tarefa de tentar estimá-las”. Os dados prisionais foram obtidos do Departamento de

Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A base veio desagregada, no espaço, por unidade penitenciária e, no tempo, mensalmente. Como os dados do financiamento são anualizados, e havia imprecisão e subnotificação nos dados prisionais de dezembro de 2018, restou a opção pelos dados prisionais de setembro, para sincronizar a anualidade com a decisão do STF na ADPF 347. Os dados da Justiça Criminal vieram da base do DMF/CNJ (presos provisórios) e do Justiça em Números do CNJ, de que extraídos: a) casos criminais pendentes; b) tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau; c) tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau; d) tempo médio de trâmite das execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade.

Segundo Jannuzzi (2016, 116), todo indicador é, como fotografia ou filme, um recorte representativo e simplificado da realidade. Em síntese, o indicador é ferramenta que conecta conceitos teórico-abstratos a evidências concretas do mundo dos fatos. É, na dicção de Jannuzzi (2017, p. 22), conceito-medida, recurso prático-metodológico útil à pesquisa acadêmica.

Toma-se aqui por superlotação carcerária a razão percentual entre quantidade de presos para além do número de vagas, ou seja, representa-se o contingente prisional excedente à capacidade máxima, de modo que a percentagem contrapõe, à lotação possível, o número de presos a mais. Trata-se de conceito mais restrito e específico que o da taxa de ocupação – razão entre o total de presos e o número de vagas – e o da taxa de encarceramento – razão entre o número de presos para cada 100 mil habitantes. Segue fórmula abaixo:

$$\text{Superlotação carcerária} = (\text{presos} - \text{vagas}) / \text{vagas} * 100$$

Sobre a análise dos dados, utilizam-se técnicas quantitativas. O procedimento estatístico envolve análise de dados em painel, variando no espaço por UF e no tempo anualmente. São feitas análises descritivas e inferenciais. A primeira envolve a exposição em tabela e gráficos. A segunda compreende regressão linear múltipla com dados em painel. Dados em painel são formados por observações distribuídas no espaço e no tempo. Trata-se de painel do tipo curto ( $T < N$ ), onde  $T = 4$  (anos) e  $N = 27$  (UFs), com 108 observações potenciais. A etapa inferencial foi rodada de modo progressivo, com a evolução de modelos mais simples a mais complexos, segmentadas as variáveis, conforme a coerência teórica.

## 5 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

### 5.1 SOBRE O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

O Funpen foi criado pela Lei Complementar nº 79/1994 para financiar e apoiar atividades e programas de modernização e de aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Dos R\$ 2,2 bilhões repesados no Funpen até 2015, apenas R\$ 1,861 bilhões foi de fato repassado às 27 UFs, nos três anos subsequentes, cerca de 85%. Tanto o repasse às UFs quanto a execução do recurso vêm caindo. A situação levou à alteração nas regras de uso do Funpen. A devolução, em caso de não execução, prevista para 31 de dezembro do exercício do repasse (art. 6º da Portaria nº 1.414/2016), foi prorrogada para 31 de dezembro de 2018 (Portaria nº 1.171/2017) e depois para 31 de dezembro de 2019 (Portaria nº 222/2018). A tabela abaixo reflete o estágio de execução até agosto de 2019.

**TABELA 2 — REPASSE E EXECUÇÃO DO FUNPEN A NÍVEL NACIONAL**

Ano	Funpen repassado às UFS	Funpen executado	Saldo pendente	Execução (%)
2016	R\$ 1,209 bilhões	R\$ 451,4 milhões	R\$ 757,8 milhões	37,32%
2017	R\$ 590,6 milhões	R\$ 136,9 milhões	R\$ 453,7 milhões	23,18%
2018	R\$ 61,5 milhões	R\$ 15,7 milhões	59,8 milhões	2,56%
<i>Total</i>	<i>R\$ 1,861 bilhões</i>	<i>R\$ 590 milhões</i>	<i>R\$ 1,271 bilhões</i>	<i>31,69%</i>

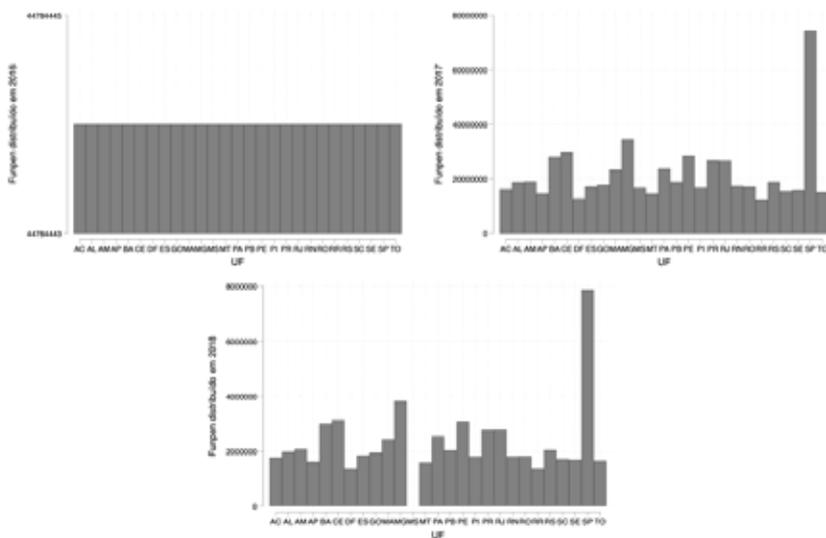
Fonte: Elaboração própria.

E por que os recursos do Funpen vêm ficando escassos? Como resposta ao julgamento, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 755/2016, que incluiu o art. 3º-A na LC 79/1994 para a União repassar a Estados, Distrito Federal e Municípios, em 2017, até 75% da dotação do Funpen, em 2018, até 45%, em 2019, até 25%, e, nos anos seguintes, 40%. Não convertida em lei a MP, reeditou-se via MP 781/2017, que, convertida na Lei nº 13.500/2017, excluiu do repasse obrigatório despesas do próprio Depen. A mesma Lei nº 13.500/2017 esvaziou o fundo, ao retirar 50% das custas judiciais federais do Funpen (art. 2º, VII, da LC 74/1994). Acentuando a desidratação, a Lei nº 13.756/2018 retirou do Funpen 3% do produto de concursos de prognósticos, sorteios e loterias. Na nova regra, o Funpen contou, em 2019, com 0,5% do arrecadado com loteria federal, 3% da loteria de prognósticos numéricos e 0,5% da loteria de prognóstico específico.

O critério de partilha também se modificou ao longo do tempo. Em 2016, o maior montante (R\$ 1,209 bilhões) foi repartido igualmente en-

tre as 27 UFs, e cada estado recebeu o mesmo valor: R\$ 44,784 milhões. Foi a Portaria nº 1.414/2016 o primeiro ato a expressar um critério formal de partilha do Funpen, dividindo igualmente os recursos de infraestrutura e modernização do sistema penal, e os de promoção de cidadania, alternativas penais, controle social, capacitação e qualificação, 40% de forma igualitária, 50% proporcional ao número de presos e 10% aos Municípios. Depois, a Lei nº 13.500/2017 incluiu o § 7º no art. 3º-A da LC 79/1994, distribuindo 10% do Funpen entre Municípios com estabelecimentos penais e os 90% restantes, entre os estados: a) 30% conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE); b) 30% na proporção do número de presos; c) 30% igualmente entre as 27 UFs. Com as novas regras, os repasses do Funpen em 2017 e 2018 desigualaram as unidades.

### GRÁFICOS 1, 2 E 3 – REPASSES DO FUNPEN POR UF EM 2016, 2017 E 2018



Fonte: Elaboração própria.

Em 2018, o repasse perdeu um dígito. São Paulo (SP), tendo recebido R\$ 74,4 milhões em 2017, recebeu R\$ 7,8 milhões via Funpen em 2018. Mato Grosso do Sul (MS) não recebeu, em 2018, nenhum repasse. O Depen não esclareceu os motivos<sup>6</sup>.

6 O questionamento foi encaminhado via *e-mail*, mas o Depen não respondeu nem forneceu número de protocolo. Os autores mantêm os registros das tentativas.

Sendo a superlotação carcerária problema central no ECI do sistema penitenciário, até que ponto o Funpen foi vinculado à reforma e à construção de presídios? Sua aplicação alcança, além da “construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais” (inciso I), outros 16 itens (art. 3º da LC 79/1994)<sup>7</sup>. Pela Portaria nº 1.414/2016, até 50% do Funpen para aprimorar infraestrutura e modernizar o sistema penal resultaria em novos estabelecimentos de regime fechado (art. 1º, § 1º). Depois, a LC 79/1994 fixou, no art. 3º, § 5º, na redação da Lei nº 13.500/2017, que no mínimo 30% do Funpen seria empregado na “construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais”.

Embora não encontrados estudos sobre o tempo e o custo de construção de presídios, segundo informações do Depen, registradas no voto-vista do Ministro Roberto Barroso, no RE 580.252/MS, em 2015, o custo médio de manutenção mensal por detento estaria em R\$ 2 mil, enquanto o custo médio para construção de uma vaga prisional no regime fechado seria de R\$ 43.835,20.

## 5.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NAS UNIDADES FEDERADAS

A Tabela 3 revela o quanto as 27 UFs investiram na política penitenciária de 2015 a 2018. Contrapondo o executado das dotações estaduais (R\$ 35,378 bilhões) com o repassado via Funpen (R\$ 1,861 bilhões), percebe-se a baixa expressividade do Funpen, equivalente a 5,26% do dinheiro empregado pelos estados na política penitenciária. O achado, portanto, desmonta a visão do Funpen como “principal verba destinada” (Maia; Ferreira, 2018, p. 77) ao financiamento da política penitenciária.

**TABELA 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL AGREGADA (EXPRESSA EM BILHÕES):**

Ano	Orçado	Executado	Saldo	Vinculação (%)
2015	R\$ 9,336	R\$ 7,961	R\$ 1,375	85,27%
2016	R\$ 10,453	R\$ 9,441	R\$ 1,012	90,32%
2017	R\$ 10,863	R\$ 9,514	R\$ 1,350	87,58%
2018	R\$ 10,062	R\$ 8,462	R\$ 1,600	84,10%
<i>Total</i>	<i>R\$ 40,715</i>	<i>R\$ 35,378</i>	<i>R\$ 5,337</i>	<i>86,89%</i>

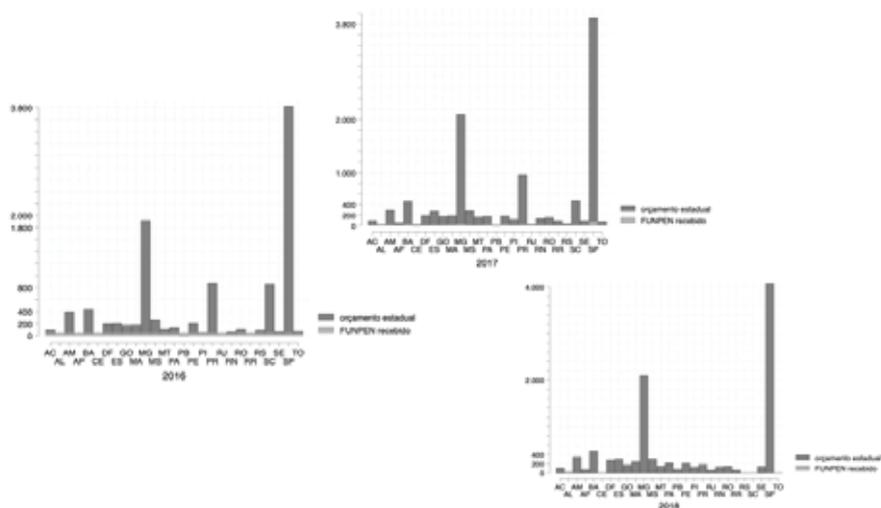
Fonte: Elaboração própria.

7 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htm)>compilado.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

Enquanto no Funpen a execução gira em 31%, nas dotações orçamentárias estaduais é próximo de 87%, com valores crescentes, de 2015 a 2017. Apenas em 2018 houve refluxo. As circunstâncias de ser ano de eleições estaduais e de a questão carcerária não estar entre as mais caras ao eleitor podem ter influenciado a série histórica.

Os valores orçado e executado não incluem o Funpen. Os recursos repassados via Funpen são movimentados – conforme o art. 3º-A, § 6º, da LC 79/1994, o art. 4º, § 1º, da Portaria nº 1.414/2016, o art. 2º da Portaria nº 128/2017, o art. 4º da Portaria nº 225/2018 e a Nota Técnica 2/2018/co-ipc/cggir-Depen/dirpp/Depen – em conta bancária específica, aberta pelo próprio Depen para cada UF, sujeitos a contabilidade específica, apartada da dotação orçamentária estadual.

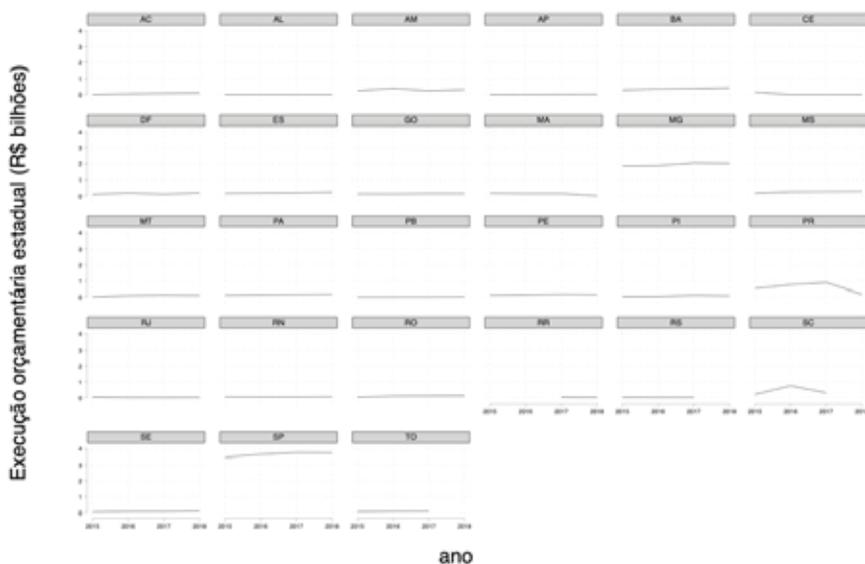
**GRÁFICOS 4, 5 E 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL E FUNPEN RECEBIDO POR UF (EM MILHÕES DE REAIS)**



Fonte: Elaboração própria.

O repasse do Funpen em 2016, linear e uniforme – R\$ 44,784 milhões –, beneficiou estados mais pobres. O valor foi expressivo para nove das 27 UFs, equiparando-se ou aproximando-se ao orçamento estadual na rubrica Custódia e Reintegração Social em AL, AP, CE, PB, PI, RJ, RR, SE e TO. Em 2017, com o montante menor e a dimensão demográfica desigualando a divisão, o repasse do Funpen foi inexpressivo tanto para estados ricos quanto para unidades menos prósperas. Em 2018, com a queda ainda maior no repasse total, foi impossível visualizar o Funpen recebido no último gráfico.

### GRÁFICO 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL POR UF



Fonte: Elaboração própria.

Os gráficos ainda descrevem a disparidade de valores executados do orçamento penitenciário estadual. Em 2015, os dois estados mais ricos – MG e SP – somaram R\$ 5,291 bilhões, 66,46% do gasto estadual no exercício. A discrepância foi tão grande que só três estados ficaram acima da média de gasto de R\$ 306,2 milhões – MG, PR e SP. Em 2018, os dois estados mais ricos – MG e SP – somaram R\$ 5,741 bilhões, 67,84% do total. A média estadual ficou em R\$ 352,6 milhões. Mais uma vez, três estados ficaram acima da média – BA, MG e SP.

Apenas dois estados – MG e SP – apresentam, de 2015 a 2018, linhas crescentes de investimento penitenciário. A tendência foi a estabilidade do gasto carcerário. Outro destaque é ausência de dados de RR em 2015 e 2016, de RS, SC e TO em 2018. Questionamentos feitos nos respectivos sítios não foram respondidos por RR, SC e TO. Conforme RS, os gastos penitenciários em 2018 foram aglutinados com as demais despesas da secretaria de segurança pública.

### 5.3 POPULAÇÃO PRISIONAL, VAGAS E SUPERLOTAÇÃO

O número de vagas ficou estável enquanto o de presos persistiu crescente. Resultado: a superlotação aumentou. Como o número de unidades

penitenciárias caiu de 2.166 para 1.782, houve incremento da capacidade em parte dos estabelecimentos existentes e descontinuidade de mais de 350 estabelecimentos.

**TABELA 4 – DADOS GERAIS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

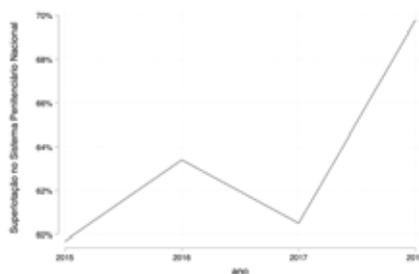
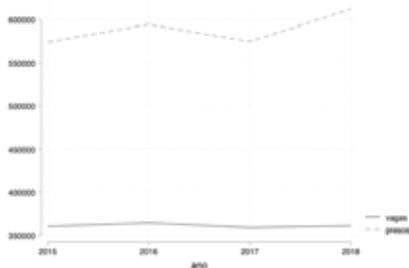
Ano	Vagas	Presos	Déficit	Superlotação	Unidades penitenciárias	Preso/unidade penitenciária
2015	359.800	574.541	214.741	59,68%	2166	265,25
2016	363.836	594.532	230.696	63,41%	2058	288,88
2017	358.343	575.080	216.737	60,48%	1878	306,21
2018	360.513	612.065	251.552	69,78%	1782	343,47

Fonte: DMF/CNJ.

Por outro lado, o crescimento da população prisional tem sido mais lento. Conforme assinalava o Ministro Roberto Barroso em voto-*vista* no RE 580.252/MS, o Brasil mantinha ritmo de crescimento prisional a 7% ao ano. Os dados do DMF/CNJ informam aumento acumulado, em quatro anos (2015-2018), de 6,51% no número de presos.

Mas, para cobrir o déficit de 251.552 vagas, de 2018, seriam necessários, dado o custo por vaga estimado pelo Depen ao STF [R\$ 54.884,39, corrigido pelo INPC até 01.01.2019], R\$ 13.806.278.073,28, valor que supera, em 37,2%, a soma do orçamento penitenciário estadual de todas as UFs em 2018. O gasto médio mensal por preso em 2018 ficou em R\$ 1.152,11, significativamente abaixo dos R\$ 2 mil declarados pelo Depen ao STF em 2015. Logo, o Estado brasileiro já vem lançando mão da estratégia prevista por Wacquant (2011, p. 96-97), de sacrificar a qualidade dos serviços para reduzir os custos penitenciários.

**GRÁFICOS 8 E 9 – VAGAS/PRESOS E SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA**



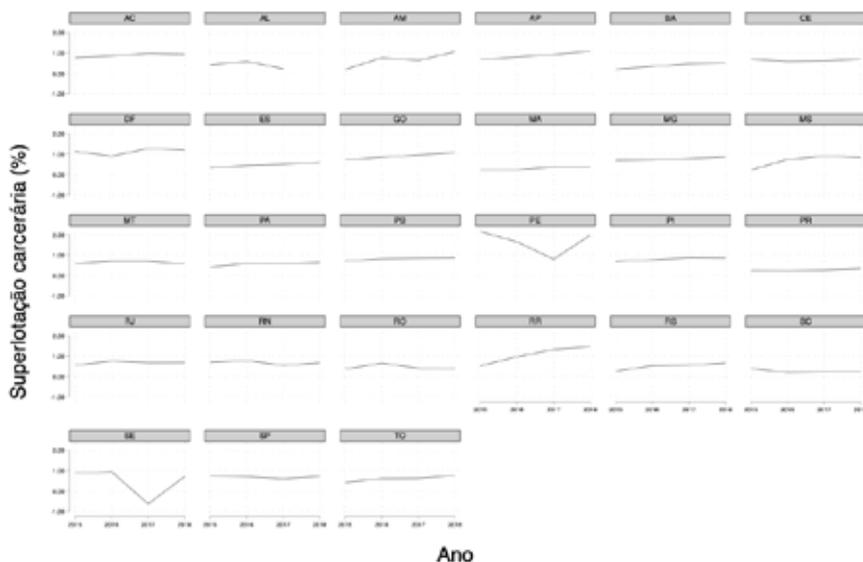
Fonte: Elaboração própria.

Vislumbrando-se os dados agregados, embora liberados os recursos do Funpen e tomadas as medidas orçamentárias estaduais, pouco se alterou o número de vagas no sistema prisional. E, seguindo ascendente o número de presos, o *gap* entre vagas e presos não só persistiu como se agravou, o que fica perceptível na superlotação.

Resumindo o panorama penitenciário pós ECI (2015-2018), sob o prisma da superlotação, houve agravamento do quadro. O número de vagas prisionais tendeu à estabilidade, mas o de presos continuou crescendo. Resultado: mais superlotação. Segundo a *World Prison Brief*, o Brasil saltou da 4ª para a 3ª posição no *ranking* das maiores populações carcerárias do mundo, só atrás hoje de Estados Unidos e China. Mas os Estados Unidos, com a maior população prisional, apresentam ocupação de 103,9%, enquanto o Brasil, com o 3º maior contingente, ostenta ocupação prisional de 167,8%.

Olhando a superlotação carcerária por UF, vê-se uma linha decrescente apenas em quatro estados – PE, SC, SE e SP. Em contraponto, há crescimento linear contínuo nos estados de AM, BA, ES, MG e TO e mais acentuado, próximo ou superior a 100%, em AP, GO, PB, PI e RR.

**GRÁFICO 10 – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA POR UF**



Fonte: Elaboração própria.

## FIGURAS 1 E 2 – MAPAS DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL POR UF



Fonte: Elaboração própria.

O estado de PE, com a maior superlotação, ensaia uma redução: o indicador em PE caiu de 215% em 2015 para 197% em 2018. A média geral de superlotação no período foi de 67%. Nove das 27 UFs mantiveram superlotação carcerária abaixo dessa média no quadriênio: AL, BA, ES, MA, PA, PR, RO, RS e SC. Seis UFs chegaram a ficar com superlotação acima de 100% da capacidade de vagas: AM, AP, DF, GO, PE e RR. Das seis, apenas PE não viu sua situação agravada. Apesar de o teto da superlotação carcerária ter caído de 215% para 197%, o piso subiu de 19% para 25%, o que revela piora no desempenho inclusive entre estados com menores graus de superlotação em 2015. O acirramento da superlotação, como dito, é expresso pela escala de cinza nos mapas.

### 5.4 O PAPEL DA JUSTIÇA CRIMINAL

Apesar de o número de presos seguir crescente, a parcela de presos provisórios caiu. Com isso, o percentual anterior de presos provisórios (41%) refluíu anualmente até chegar a 32,71% em 2018. A Tabela 5 abaixo expõe a evolução de casos criminais novos e pendentes na Justiça brasileira. A quantidade de novos casos reflete a capacidade de investigação e denúncia das Delegacias de Polícia e do Ministério Público. A quantidade de casos criminais pendentes denota a capacidade de a Justiça Criminal concluir sentença e baixa dos processos.

**TABELA 5 – CASOS CRIMINAIS NA JUSTIÇA BRASILEIRA**

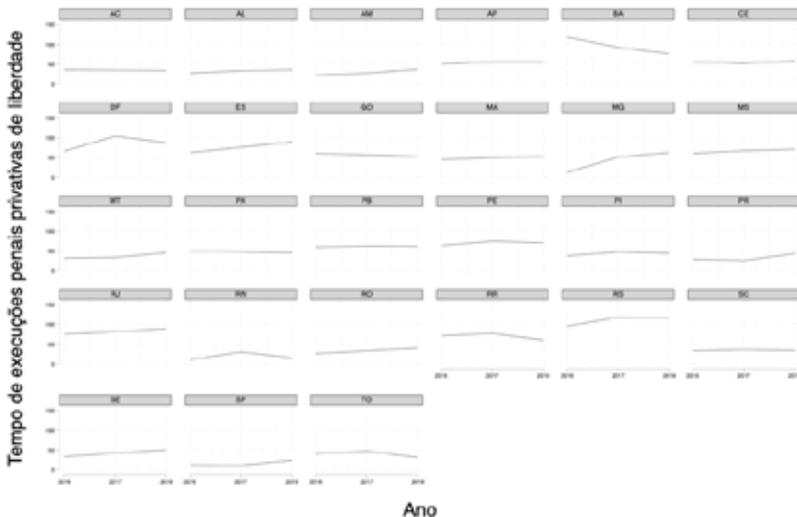
Ano	Novos casos criminais	Casos criminais pendentes
2015	1.835.317	5.596.928
2016	2.317.660	6.174.719
2017	2.154.326	5.992.281
2018	2.110.479	6.000.913

Fonte: Elaboração própria.

Detalhando os casos criminais pendentes por unidade, em 2018, a média entre as UFs ficou em 222.256 casos. Apenas sete estados ficaram acima dessa média: SP, com 1.826.889 casos, seguido de MG (500.658), RJ (478.104), PR (363.564), SC (311.925), BA (301.796) e RS (247.622). O volume mais expressivo de processos criminais pendentes esteve, de 2016 a 2018, nos três maiores estados da federação: SP, MG e RJ.

Por fim, o tempo médio geral de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade ficou em 55 meses, o que demonstra ser a Justiça Criminal mais rápida para inserir pessoas nos presídios que para conduzi-las à saída do sistema. Doze estados tiveram, em 2018, morosidade de execução penal superior à média geral: AP (56), BA (76), CE (58), DF (87), ES (89), MG (62), MS (71), PB (61), PE (70), RJ (89), RR (60) e RS (115).

**GRÁFICO 11 – EXECUÇÕES PENAIS POR UF**



Fonte: Elaboração própria.

A situação mais delicada é de UFs com execução penal superior à média geral e em linha ascendente, como DF, ES, MS, PE, RJ e RS. O estado da BA, com tempo de execução penal superior à média geral, desenha uma linha descendente. O estado de RR, igualmente, esboça a descida em sua trajetória.

## 6 EVIDÊNCIAS DOS DETERMINANTES DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

Conforme Fávero (2014, p. 239), dados em painel permitem aferir se uma variável dependente sofre, ou não, influência das variáveis explicativas sob estudo, se a associação é forte ou fraca, se a influência fica dentro do nível de significância comum à pesquisa social (0.05 ou 5%), se há diferenças em função do espaço, entre indivíduos, e do tempo, inerente ao fluxo inercial da série histórica.

Para apurar a estimação mais adequada, decompôs-se a variância da variável dependente (superlotação carcerária) e das variáveis explicativas. A decomposição de variância afere, para cada variável, se a alteração é maior entre as unidades (*between*) ou internamente ao longo do tempo em cada unidade (*within*). Uma variância *within* maior que a *between* sugere mais diferença interna na série histórica de cada unidade do que externamente entre as unidades, recomendando regressão por efeitos fixos. A variância *between* maior que a *within*, ao contrário, indica mais diferença entre as unidades que na série histórica individual, sinalizando a estimação por efeitos aleatórios (Fávero, 2017, p. 794-795). Segue abaixo o resultado.

**TABELA 6 – DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA**

Variável	Média	Erros-padrão ( <i>overall</i> , <i>between</i> e <i>within</i> )
Superlotação carcerária (%)	.6686681	.3626433, .2967794 e .2130919
Funpen utilizado*	15.76438	1.252226, .8327061 e .9466313*
Execução orçamentária estadual	18.24928	1.757772, 1.671982 e .5844484
Presos provisórios (%)	.403593	.1271703, .1074115 e .0708961
Casos criminais pendentes	11.64165	1.136243, 1.143041 e .1453898
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau (meses)	38.6625	18.0407, 15.48603 e 9.45297
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau (meses)	12.21795	11.03907, 9.403518 e 5.977592
Tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade (meses)	52.02469	24.43766, 23.31701 e 8.191968

Fonte: Elaboração própria.

Pela decomposição, a variação *between* é, regra geral, maior que a variação *within*: as unidades diferenciam-se mais umas das outras que em relação a si próprias, ao longo do tempo. A exceção ficou por conta da variável Funpen utilizado, para a qual a variação ao longo do tempo (*within*)\* foi maior que entre as UFs (*between*). Por isso, os modelos de regressão (1) e

(4) foram rodados por efeitos fixos. As estimações (2) e (3), por efeitos aleatórios. Enquanto a modelagem por efeitos fixos substitui os efeitos individuais pela discrepância de médias, a estimação por efeitos aleatórios considera simultaneamente as variações *within* e *between* (Fávero, 2017, p. 797-798).

**TABELA 7 – MODELOS DE ESTIMAÇÃO POR EFEITOS:**

	(1) fixos	(2) aleatórios	(3) aleatórios	(4) fixos
	Superlotação	Superlotação	Superlotação	Superlotação
Funpen utilizado	0.0161 (0.0324)		0.0244 (0.0309)	0.0159 (0.0415)
Execução orçamentária estadual	-0.0521 (0.110)		0.0135 (0.0325)	-0.0176 (0.127)
Presos provisórios (%)		0.501 (0.389)	0.789 (0.465)	1.122 (0.986)
Casos criminais pendentes		-0.113 (0.0592)	-0.182** (0.0578)	-0.260 (0.585)
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau (meses)		-0.00348 (0.00382)	-0.00404 (0.00323)	-0.00273 (0.00507)
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau (meses)		-0.00249 (0.00260)	-0.00520 (0.00345)	-0.00859 (0.00627)
Tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade (meses)		0.00404 (0.00223)	0.00457* (0.00214)	0.00273 (0.00480)
Constante	1.374 (2.205)	1.727** (0.662)	1.839* (0.747)	3.509 (7.081)
N	48	75	46	46
r <sup>2</sup>	0.0317			0.231
r <sup>2</sup> o	0.0186	0.165	0.305	0.239
r <sup>2</sup> b	0.0188	0.218	0.373	0.304
r <sup>2</sup> w	0.0317	0.0239	0.185	0.231
F	0.311			0.556
chi <sup>2</sup>		7.005	15.71	
sigma u	0.277	0.262	0.208	0.258
sigma e	0.175	0.245	0.188	0.188
Rho	0.714	0.533	0.551	0.653
Theta				

Erros-padrão entre parênteses. \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001.

Fonte: Elaboração própria.

Diferente do sugerido na hipótese 1, observa-se, no modelo (1), uma associação positiva entre recursos do Funpen e superlotação. Ou seja,

quanto mais recursos disponíveis do Funpen, maior a superlotação carcerária. Porém, a magnitude da associação é baixa e não significativa. O sinal do coeficiente foi negativo para a variável execução orçamentária estadual, confirmando que quanto maior a execução do orçamento penitenciário estadual, menor a superlotação carcerária. A capacidade explicativa ( $r^2$ ) do modelo (1) é limitada, correspondendo a 3,17% da variabilidade da superlotação carcerária.

O modelo (2), com variáveis de Justiça Criminal, apresentou capacidade explicativa ( $r^2_o$ ) de 16,5% da variabilidade da superlotação carcerária. Como se supunha, as variáveis presos provisórios e tempo médio de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade expuseram coeficiente positivo: quanto maior o percentual de presos provisórios e a demora nas execuções penais de prisões, inclusive na progressão de regime, maior a superlotação carcerária. As variáveis casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite dos processos criminais após 1º e 2º grau revelaram correlação negativa: quanto mais processos criminais acumulados à espera de julgamento e mais cauteloso o Judiciário no sentenciamento, menor a superlotação.

O modelo (3) agrega as variáveis de ambas as categorias, financeiras e de Justiça Criminal, e foi rodado por efeitos aleatórios, contando com capacidade explicativa ( $r^2_o$ ) de 30,5% da variabilidade da superlotação. Mas, nele, o coeficiente da variável execução orçamentária estadual foi invertido para positivo, o que não faz sentido em termos teóricos. O modelo (4) agrega as mesmas variáveis, e foi rodado por efeitos fixos. Nele, embora a capacidade explicativa ( $r^2$ ) seja menor – 23,1% –, o coeficiente da variável execução orçamentária estadual permaneceu negativo.

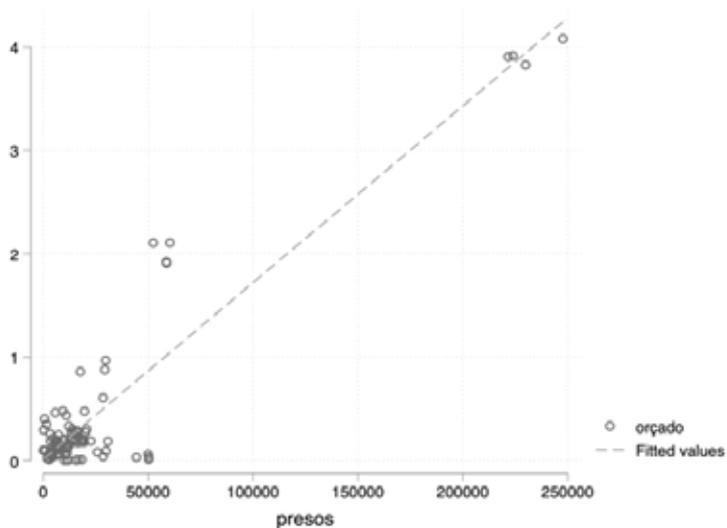
As variáveis mais consistentes dos modelos tiveram erros-padrão abaixo de 0.05, ou seja, correspondente o nível de significância da pesquisa (95%): casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade.

Conclui-se que variáveis relacionadas à Justiça Criminal foram mais determinantes para a superlotação carcerária que a quantidade de recursos financeiros empregados, seja pela execução da dotação orçamentária estadual, seja do Funpen. Quanto maior a morosidade do Judiciário na análise das execuções penais privativas de liberdade, maior é a superlotação. Logo, faz sentido reduzir o tempo médio de trâmite processual centrado esforços de celeridade nas varas de execução penal privativa de liberdade a fim

de reduzir a superlotação carcerária. O achado é corroborado por outras pesquisas. De fato, é imperiosa a “necessidade de revisão das práticas de controle da execução penal no Brasil”, “de estrutura e de tecnologia para a otimização deste controle” (Zackseski; Machado; Azevedo, 2016). Enfim, o Judiciário, personificado no STF, não pode atribuir-se o papel de maestro da solução como se não tivesse responsabilidade direta e primária pelas principais causas do problema (Oliveira, 2017, p. 60).

Wacquant (2011) tem razão ao sustentar que o aumento da população prisional funciona como variável explicativa do aumento na dotação orçamentária à política penitenciária. No Brasil, de 2015 a 2018, as unidades com maiores números de presos tenderam a dedicar dotações orçamentárias maiores à política penitenciária.

**GRÁFICO 12 – ORÇAMENTO PENITENCIÁRIO EM R\$ BILHÕES (y) EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE PRESOS (x)**



Fonte: Elaboração própria.

Mas o orçamento penitenciário, após crescer até o limite, passa a não acompanhar o povoamento carcerário (Wacquant, 2011, p. 123). Segundo a pesquisa, o sacrifício da qualidade dos serviços nas instituições penitenciárias já é realidade: o gasto médio por preso – declarado em R\$ 2 mil pelo Depen ao STF em 2015 – caiu, em 2018, para R\$ 1.152,11.

## CONCLUSÃO

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF ainda não surte efeito quanto à liberação do Funpen, ao incremento de vagas e à queda da superlotação carcerária. O Funpen é pouco representativo perante o custo penitenciário estadual, foi dividido desconsiderando-se disparidades estaduais e disperso entre uma gama de finalidades alheias à ampliação das vagas prisionais. Como efetividade, em política pública, significa oferta adequada à demanda, e é a Justiça Criminal que controla a demanda de vagas no sistema prisional, inevitável refletir sobre o encarceramento como fenômeno de longo prazo, pois, em princípio, só condenados a penas privativas de liberdade superiores a quatro anos seriam recolhidos às prisões. O percentual de presos provisórios, não sentenciados, embora tenha caído, ainda representa um terço dos presos.

Diante da finitude dos recursos e da imperatividade de escolher em que e como o dinheiro público será prioritariamente empregado, imprescindível repensar a Justiça Criminal sob o prisma do custo penitenciário sobre o automatismo da pena privativa de liberdade. Conforme o PSOL sustenta no aditamento à ADPF 347, a reversão do ECI no sistema penitenciário brasileiro passa não apenas pela construção de presídios, mas sobretudo pela diminuição nas taxas de encarceramento e pela primazia de penas alternativas em detrimento da prisão, ou seja, pelo desafio à cultura do encarceramento como resposta-condenatória-padrão não importa qual seja o crime. Talvez fosse produtor o Supremo valer-se do simbolismo de sua jurisdição para reforçar a juízes e tribunais a precedência das cautelares alternativas à prisão provisória, a preferência, sempre que possível, por penas alternativas à prisão, a maior agilidade no trâmite das execuções penais, até mediante o destaque de mais juízes, estrutura e tecnologia para a execução penal, porque essas são medidas que, além de menos dispendiosas, respondem melhor ao problema da superlotação.

Enfim, o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional decorre de causas estruturais complexas e persistentes por décadas, de modo que seria ingênuo esperar respostas que, num passe de mágica, revertam essa condição. O importante é caminhar na direção certa e combater as causas de maior associação ao problema.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intragovernamentais. Sistema político brasileiro: uma introdução. Sob a organização de Lúcia Avelar e Antônio Octávio

Cintra. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marches di, 1738-1794. *Dos delitos e das penas*. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília/DF, 9 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 580.252. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília/DF, 16 fev. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

CARNELUTTI, Francesco, 1879-1965. *O problema da pena*. Trad. Ricardo Pérez Banega. São Paulo: Pillares, 2015.

CHAGAS JÚNIOR, Francisco Wilkie Rebouças; MARTINS, Carlos Frederico Braga; LIMA, Rodrigo Tavares de Abreu. Segurança pública e o pacto federativo: repartição de competências e possibilidade de intervenção federal na segurança. Disponível em: <<http://saas1.bnweb.org/justen/bnportal/pt-BR/search?exp=%22MARTINS,%20Carlos%20Frederico%20Braga%22%2Fautor>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

COSTA, Valeriano. Federalismo. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Sob a organização de Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. *Manual de análise de dados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_.; TAKAMATSU, R. T.; JANILSON, S. *Métodos quantitativos com o Stata*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FERNANDES, Daniel Fonseca. O grande encarceramento brasileiro: política criminal e prisão no século XXI. *XVIII Revista do CEPEJ*, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. 2. reimp. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

\_\_\_\_\_. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

JESUS FILHO, José de. *Administração penitenciária: o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, Judiciário e facções*. São Paulo: FGV, 2017.

LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira; CRUZ, Gabriel Dias Marques da. Análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e seu papel como instrumento na efetivação da política pública carcerária. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 18-40, jul./dez. 2017.

LIMA, Renato Sérgio de; KAHN, Túlio; BUENO, Olaya Hanashiro Samira; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira; ASTOLFI, Roberta; SANTOS, Marina dos. Relatório descritivo sobre as principais bases de dados de relevância para a área de segurança pública e sistema prisional abrangência nacional e unidades da federação. Publicado em 2016. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP\\_Relatorio\\_descritivo\\_principais\\_bases\\_dados\\_2016.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Relatorio_descritivo_principais_bases_dados_2016.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 15, n. 2, p. e1916, set. 2019. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80272/76708>>. Acesso em: 28 out. 2019.

MAIA, Isabelly Cisne Augusto; FERREIRA, Pedro Henrique Azevedo Lopes. *Do contingenciamento ao estado de coisas inconstitucionais: a intervenção do judiciário na execução da política penitenciária*. Teorias do Direito e Realismo Jurídico, jan/jun. 2018.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. *Revistaseletronicas.pucrs.br*, 2012. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12592/9689>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

OLIVEIRA, Bruna Valões. Estado de coisas inconstitucional e o sistema carcerário brasileiro em pauta perante o Supremo Tribunal Federal. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa, ago. de 2017. Disponível em: <<https://run.unl.pt/handle/10362/38761>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

PINTO, Élda Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 8, p. 69-78, set./fev. 2016.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Trad. Gizlene Neder. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SILVA NETO, Darcy Ramos. Sistema carcerário brasileiro e seus gastos públicos: uma proposição à luz de evidências empíricas. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS), 2018.

ZACKESKI, Cristina; MACHADO, Bruno Amaral; AZEVEDO, Gabriela. 2. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 126, dez. 2016.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Tradução da introdução à segunda edição e do prefácio Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WORLD PRISON BRIEF, Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: <[http://prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All)>. Acesso em: 11 out. 2019.

#### Sobre os autores:

**Robert Bonifácio** | E-mail: rbonisilva@gmail.com

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde atua como docente permanente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e em Direito e Políticas Públicas (PPGDP).

**Claudiney Rocha** | E-mail: claudineyrr14@gmail.com

Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Procurador do Estado de Goiás.

Data de submissão: 1º de dezembro de 2019.

Data do aceite: 19 de novembro de 2020.