

11 – Lei N. 12.850/2013 e Facções Prisionais: Uma Contribuição a Partir do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Brazilian Law 12.850/2013 and Organized Crime²¹⁹: A Contribution from Brazil's Unified Public Security System (SUSP)

Alexey Choi Caruncho²²⁰

RESUMO

O artigo investiga a efetividade da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituída pela Lei n. 13.675/2018, e o potencial das reflexões que dela decorre a partir de uma mais precisa interpretação de seu texto. Destaca, ainda, a relevância desta interpretação para o processo de aperfeiçoamento do enfrentamento à criminalidade organizada e da própria Lei 12.850/2013. Ilustra como as estratégias de controle social do crime organizado dependem de um enfrentamento consistente dos problemas do sistema prisional e de uma mais precisa compreensão da

²¹⁹ A expressão original “facções” do título em português apresenta desafios de tradução para o inglês que merecem brevíssima nota. Um primeiro impulso, fomentado pela proximidade literal, seria o emprego da palavra inglesa faction. Entretanto, na língua inglesa, faction representa a ideia de uma unidade fragmentada, ou seja, no âmbito de um grupo organizado de pessoas surge um subgrupo, em menor número, com ideologia não completamente alinhada com a do todo. Além disso, a expressão não possui, em inglês, conotação relacionada à atividade criminosa (Cambridge Dictionary, disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/faction>. Acesso em: 24/8/2018). Uma segunda alternativa, quicá mais aproximada do vernáculo “facções” seria o emprego do vocábulo “gang”, o qual efetivamente denota atividade desviante de natureza criminal praticada por mais de uma pessoa. Ocorre que gangs está relacionada, histórica e sociologicamente, às atividades de grupos sem organização estrutural e voltados à chamada criminalidade violenta urbana, ou seja, apresentam características significativamente distintas daquelas que reconhecidamente distinguem as facções prisionais brasileiras, que adquiriram elevado grau de organização estrutural e tem por objetivo a obtenção de lucro pela prática do tráfico de drogas, sendo a violência apenas um meio para a manutenção das bases da organização e de seu sucesso no comércio de entorpecentes. Neste sentido, para não correr o risco de atribuir sentido diverso à realidade das facções existentes no sistema prisional brasileiro é que se optou pela tradução Organized Crime, no sentido de grupos estruturados e organizados voltados à prática de infrações penais com o intuito de obter vantagens patrimoniais. A respeito, consultar: DECKER, Scott H.; PYROOZ, David C. "Gangs: Another form of Organized Crime?". In: PAOLI, Letizia (ed). The Oxford Handbooks of Organized Crime. Versão on line: Scholarly Research Reviews. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001/oxfordhb-9780199730445-e-008>. Acesso em: 24/8/2018.

²²⁰ O autor é doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha) e mestre em Criminologia e Ciências Forenses pela mesma Instituição e em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. É professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR) e Promotor de Justiça no Ministério Público/PR.

amplitude da atuação dos próprios atores estatais, servindo o Ministério Público como campo de incidência desta nova interpretação. Após demonstrar as debilidades dos parâmetros de mensuração de metas previstas na legislação, o artigo evidencia a necessidade de reformulação dos chamados parâmetros de aferição das apurações das infrações penais e da eficiência do sistema prisional.

Palavras-chave: planejamento; segurança pública; criminalidade organizada; SUSP.

ABSTRACT

This paper examines the effectiveness of the National Public Security and Social Defense Policy (PNSPDS), established by Brazilian Law n^o. 13,675/2018, and explores the potential insights derived from a more nuanced interpretation of its provisions. It further underscores the significance of this interpretation in enhancing the response to organized crime and the legislative framework itself, particularly Law n^o. 12,850/2013. The paper elucidates how strategies for the social control of organized crime hinge upon a consistent approach to addressing the challenges posed by the prison system and a comprehensive understanding of the scope of action of state actors, with the Public Prosecutor's Office serving as the focal point for this interpretation. Following an analysis of the limitations inherent in the measurement parameters for the objectives outlined in the legislation, the article highlights the imperative for reformulating the so-called assessment criteria for criminal offense investigations and the efficacy of the prison system.

Keywords: state planning; public security; organized crime; SUSP.

1. INTRODUÇÃO

Embora tenham existido intentos anteriores,²²¹ ao menos desde 2018, não há mais como ignorar que nosso ordenamento passou a estar formalmente dotado do que se intitulou como sendo uma *Política Nacional*

²²¹ Quiçá um dos principais exemplos seja a Lei n. 11.530/2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que trazia expressa previsão de “articulação” entre os órgãos federais e um “regime de cooperação” da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, além de prever a “participação das famílias e da comunidade,” em prol da “melhoria da segurança pública”, em particular, com ações “para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (arts. 1^o e 2^o).

de *Segurança Pública e Defesa Social* (PNSPDS), então criada por ocasião da instituição do *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP).²²²

Amplamente detalhada, esta política assumiu a premissa de que a segurança pública incumbe a todos os entes federados que, dentro de suas atribuições, devem observar diretrizes nacionais voltadas à “análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social”, com especial atenção “aos crimes interestaduais e transnacionais”.²²³

Reforçando a todo o instante a imprescindibilidade de que exista uma “atuação integrada entre (...) ações de segurança pública e políticas transversais”, bem como uma “integração das políticas de segurança com as políticas sociais”, o modelo adotado trouxe entre suas *diretrizes* referências expressas à existência de um “planejamento estratégico e sistêmico”,²²⁴ à necessidade de uma “coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases do planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações”, de uma “sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública e prisionais”, fomentando “políticas públicas voltadas à reinserção social dos egressos do sistema prisional”²²⁵ e prevendo a necessidade de uma efetiva “colaboração” com os integrantes do Sistema da Justiça Criminal no próprio processo de “elaboração de estratégias e metas” para que possam ser alcançados os objetivos traçados.²²⁶

Como corolário destas diretrizes, nas previsões atinentes à formulação do *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*, dentre seus *objetivos*, figurou a necessidade de “integrar e compartilhar as informações de segurança pública e prisionais”, de promover “uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas”, preconizando, para isto, efetivar “mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações implementadas”.²²⁷

²²² Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 1º.

²²³ Cf. Lei n. 13.675/2018, arts. 2º, e 3º.

²²⁴ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 5º, II, IV e XIX.

²²⁵ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 5º, V e VIII e XVII.

²²⁶ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 5º, XVI.

²²⁷ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 6º, X, XVIII e XIX e seu parágrafo único.

Muito embora o caráter estruturante que estes dispositivos sugerem, também fizeram parte do rol desses objetivos certas previsões que evidenciam um anseio estatal por iniciativas mais concretas e operacionais no âmbito da nossa temática, em especial, quando propõem a necessidade de “racionalizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento” e “fomentar o aperfeiçoamento dos regimes de cumprimento de pena restritiva de liberdade em relação à gravidade dos crimes cometidos”, com “ações permanentes para o combate ao crime organizado”.²²⁸

Por isto, em seu conjunto, não há dúvida de que ambas vertentes consolidam um leque de preceitos que fez com que a Lei n. 13.675/2018 entregasse um *recado* claro e que bem evidencia o pano de fundo da contribuição aqui trazida: *o de que o aperfeiçoamento das estratégias de controle social do crime organizado depende de um enfrentamento consistente dos problemas do sistema prisional e de uma mais precisa compreensão da amplitude da atuação dos próprios atores estatais.*

Pois bem, este estudo se insere dentro deste âmbito. Até porque, muito embora a obviedade deste recado, não se pode incorrer no equívoco de simplificar a complexidade de seu conteúdo. Assim, antes de que se tente encontrar eventuais vácuos legislativos, tem-se por *hipótese* que o processo de aprimoramento normativo que aqui interessa deve começar por uma mais precisa interpretação de *balizas* que já se encontram positivadas no nosso ordenamento e, conforme o caso, da realização de esforços voltados à sua efetivação.

Isto porque, compreende-se que delas podem ser extraídas algumas *orientações* que nos sirvam como guia para um *aperfeiçoamento da atuação e da regulamentação* estatal relacionada ao enfrentamento da criminalidade organizada, de maneira independente, inclusive, de alterações que possam ser sugeridas ao texto da Lei n. 12.850/2013.

Sendo assim, para enunciar estas orientações, será analisada a dimensão que deve ser extraída da adoção de uma Política Nacional que passou a exigir a necessidade concomitante da efetiva existência de uma *atuação planejada, transversal e articulada*. Considerando, porém, as limitações deste espaço e a absoluta impossibilidade de uma abordagem

²²⁸ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 6º, XIII, XV, XVII e seu parágrafo único.

que envolvesse toda esta dimensão, nesta ocasião, enfoca-se em destacar até onde devem chegar os seus reflexos quando esta atuação é analisada sob uma ótica exclusivamente *persecutória*. Antecipa-se, de toda forma, que embora esta análise pudesse ser facilmente replicada às demais agências responsáveis pelo fluxo apuratório, aqui se tomará como campo de incidência apenas a perspectiva do Ministério Público brasileiro e de como esta instituição vem se comportando normativamente diante do contexto apresentado.

2. DIMENSÃO E PARÂMETROS DE UMA ATUAÇÃO ESTATAL PLANEJADA

Ao tratar do fluxo para a efetivação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, referiu o legislador à necessidade desta política ser “implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa”, partindo de um “diagnóstico dos problemas a serem enfrentados” e assegurando uma etapa de “avaliação continuada dos resultados”, sem que se descure, porém, da “garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública”.²²⁹ Como “meios e instrumentos” para esta efetivação, estabeleceu-se, ainda, a necessidade da formulação de “planos de segurança pública e defesa social” e da consolidação de um “Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública”, inserindo dentro dele um viés especificamente voltado ao acompanhamento e à avaliação dessas políticas.²³⁰

Particularmente, a fim de dar maior concretude a este acompanhamento e avaliação, foram previstos certos *parâmetros* para a aferição das *metas* na grande área aqui tratada. Assim, estipulou-se que, *na apuração das infrações penais*, deverão ser considerados os

²²⁹ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 7º.

²³⁰ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 8º, I e II. O chamado Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (SINAPED) tem um inequívoco propósito de, tecnicamente, inserir neste âmbito uma vertente de “análise das políticas públicas”. Na condição de uma das áreas da Ciência Política, esta análise foi desenvolvida ainda durante a segunda metade do século XX, com enfoque no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, contemplando diversas etapas e teorias que envolvem a individualização do problema, a definição de alternativas de atuação e de tomada de decisões, técnicas de implementação de políticas e de sua avaliação, sistemas de avaliação etc. No âmbito da política criminal, cf. BECERRA MUÑOZ, José, *La toma de decisiones en política criminal: Bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

índices de elucidação dos delitos a partir dos registros de ocorrências policiais, especialmente os de crimes dolosos com resultado em morte e de roubo, pela identificação, prisão dos autores e cumprimento de mandados de prisão de condenados a crimes com penas de reclusão, e pela recuperação do produto de crime em determinada circunscrição.

Por outro lado, no tocante à aferição das metas referentes à *eficiência do sistema prisional*, mencionou-se que esta deve ser efetuada com base em indicadores relacionados, dentre outros, ao “número de vagas ofertadas no sistema”, à “relação existente entre o número de presos e a quantidade de vagas ofertadas” e ao “índice de reiteração criminal dos egressos”.²³¹

Em uma primeira aproximação, este modelo de acompanhamento e avaliação pouco parece contribuir para o enfrentamento do crime organizado, salvo quando mediatamente considerado. No entanto, quando compreendido dentro de um contexto sistêmico, torna-se possível argumentar como estes espaços de mensuração – da *apuração das infrações penais* e da *eficiência do sistema prisional* – podem dar margem à identificação de relevantes *indicadores* para um planejamento em distintos âmbitos, dentre os quais também se encontra o de *natureza persecutória*.

Para um maior esclarecimento do argumento que aqui se extrai de cada um destes espaços de mensuração de metas e sobre a debilidade dos parâmetros utilizados pelo legislador, mostra-se oportuna sua análise individualizada.

2.1. A Mensuração das Metas da Apuração das Infrações Penais

Muito embora seja corriqueiro limitar a interpretação da expressão “apuração de infrações penais” ao fluxo procedimental que envolve as distintas fases da persecução penal, atualmente, não se pode mais negar que existe todo um arcabouço normativo que permite relacioná-la com determinados *aspectos estruturantes* que permitem inseri-la no contexto do que se pode intitular como *planejamento persecutório*. Especialmente, quando envolvidos fenômenos complexos como o da criminalidade organizada.²³²

²³¹ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 12, I e V.

²³² Para uma compreensão da amplitude que se entrega à expressão “planejamento persecutório”, cf. CARUNCHO, A. C.; MOREIRA, A. P., “O planejamento institucional do Ministério Público como premissa à eficácia na persecução da corrupção”, Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, v. 9, no MPPR, 2018, p. 263-286.

Para uma compreensão do que esta expressão envolve, é necessário um pontual resgate histórico, ainda que ilustrado a partir da ótica ministerial. Isto porque, na condição de instituição integrante do poder público e diante da amplitude de demandas que lhe foram traçadas pelo constituinte (CR, art. 3º), também do Ministério Público exige-se uma atuação pautada no planejamento,²³³ não apenas para viabilizar uma integração que compatibilize seus objetivos estratégicos e suas limitações administrativo-financeiras, mas também para que seja possível uma transparência na sua atuação.

Até porque, tendo sido entregue ao Ministério Público a título de *missão institucional* aquela voltada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127, *caput*),²³⁴ delimitou-se um campo de atuação²³⁵ que fez com que sua concretização seja realizada através do cumprimento de determinadas *funções* que, estando previstas nos incisos do artigo 129 da Constituição, delineiam o que pode ser considerado como o *núcleo da atuação* ministerial.

Dentre estas *funções*, para fins do que ora interessa, destacam-se aquelas afetas ao *exercício da persecução penal e do controle externo da atividade policial* (CR, art. 129, I e VII). Na condição de funções institucionais essenciais,²³⁶ seu exercício está afeto a certas atividades cuja exata compreensão ainda deve figurar como preocupação institucional, em especial num cenário em que coexiste um elevado gasto estatal afeto

²³³ Já no início dos anos 2000, advertia-se que a instituição vinha atuando “como se fosse possível, num país pobre e repleto de problemas sociais crônicos e imemoriais, tutelar, concomitantemente, todos os interesses da coletividade, nas inúmeras áreas cobertas por sua legitimação constitucional - ou seja, de todas as camadas sociais e de forma a abranger desde o mais simples interesse coletivo ou individual homogêneo ao mais amplo e grave interesse social” (FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 19).

²³⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 167.

²³⁵ Igualmente reconhecendo os objetivos fundamentais da República como uma “diretriz segura” para delimitar os interesses sociais relevantes que serão abarcados pela atuação do Ministério Público, cf. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 107.

²³⁶ A classificação é igualmente extraída de GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pp. 168 ss.

às políticas de segurança pública²³⁷ sem que seja notada uma melhora efetiva nas cifras de violência. Um contexto, portanto, propício a justificar a generalizada sensação social de insegurança²³⁸.

Assim, ainda que não se olvide que, no Ministério Público, a atuação planejada assumiu maior protagonismo apenas a partir dos anos 2000,²³⁹ é válido resgatar um contexto histórico do tema, ainda que dentro do ambiente público em geral. Isto porque, desde a década de sessenta do século passado, existem dispositivos que já faziam referência a *critérios gerenciais* para fazer frente à preocupação com o zelo orçamentário e com uma atividade planejada do administrador²⁴⁰. Desde então, o *planejamento* assumiu a condição de um dos princípios da administração pública²⁴¹,

²³⁷ Conforme os números mais atuais trazidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em um contexto de contínuo incremento anual na área, em 2023, o país atingiu um gasto global de cerca de R\$140 bilhões. Cf. FBSP, “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023”. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica>. Acesso em 2.10.2024. A título ilustrativo deste incremento, particularmente em relação ao Paraná, um Relatório de Gestão elaborado pelo Tribunal de Contas informava que, no ano de 2017, em valores empenhados, os recursos afetos à segurança pública tinham sido de R\$ 4,4 bilhões, correspondendo a 9% do orçamento estadual, atrás, apenas, dos gastos classificados como Encargos Especiais (25%), Educação (22%) e Saúde (10%). Cf. Relatório Contas do Governador, Exercício 2017. Caderno Gestão da Segurança. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/contas-do-governador/70/area/250>. Acesso em 9.10.2018. Em 2023, por sua vez, segundo o mesmo Anuário, estes valores teriam sido de R\$6,2 bilhões.

²³⁸ Muito embora não se ignore a existência de uma sensação subjetiva e coletiva de riscos desproporcional que leva a que parte da doutrina venha a referir-se à chamada “insegurança sentida” (Cf. SILVA SÁNCHEZ, Jesús M. La expansión del derecho penal. Montevideo: Editorial B de F, 2011 [1999], pp. 20 ss.), é forçoso reconhecer que, não raro, esta sensação também deriva de fatores objetivos de perigo (Cf. BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. Política criminal de la exclusión. Granada: Editorial Comares, 2007, pp. 53 ss.).

²³⁹ Na condição de uma das primeiras publicações que despertaram para o tema, cf. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003.

²⁴⁰ Neste sentido, cf. o artigo 5º da Lei n. 4.320/64 (que proíbe a dotação orçamentária sem delimitação específica de seu objeto), o artigo 22, parágrafo único (ressaltando que deve constar na proposta orçamentária uma “descrição sucinta de suas principais finalidades”, com indicação da previsão legal correspondente) e o próprio artigo 75 (ao dispor no inciso III que o controle da execução orçamentária estará diretamente relacionado às realizações da área-fim de cada órgão).

²⁴¹ Art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67. Em seu artigo 7º, ademais, constou que toda “ação governamental obedecer[ia] ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso”.

evidenciando a importância do *foco no resultado do gasto estatal*.²⁴² Foi previsível, por isso, que a Constituição de 1988 consagrasse a necessidade de um planejamento de longo, médio e curto prazos na Administração, vinculando-o definitivamente à perspectiva orçamentária, a partir da idealização do *plano plurianual* (PPA), da *lei de diretrizes orçamentárias* (LDO) e da *lei orçamentária anual* (LOA) que, mais do que instrumentos de cunho financeiro, demonstravam que os *resultados estatais* a serem obtidos deveriam derivar de um *dispêndio ordenado do erário*.

Este resgate é importante, porque, especificamente no âmbito ministerial, a cultura do planejamento só passou a estar normatizada em 2007, com a publicação da Resolução n.º 25 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que criou o então chamado “Núcleo de Ação Estratégica” e determinou que todos os ramos e unidades ministeriais deveriam encaminhar relatórios de atividades funcionais e seus *resultados*. Em 2011, coube a Resolução n.º 74 do mesmo Conselho reconhecer a necessidade e importância dos *mecanismos de aferição do desempenho* da atuação ministerial. Finalmente, com sua Resolução n.º 147 de 2016, uma integral estruturação normativa de planejamento estratégico viria efetivamente a ser implementada internamente.

O que importa ressaltar, no entanto, é que este histórico normativo surge dentro de um contexto marcado por uma profunda alteração da concepção do atuar administrativo, mas também como fruto de recomendações endereçadas ao Ministério Público pelo próprio Tribunal de Contas da União, alertando-o sobre a necessidade de seus planejamentos estratégicos contemplassem “objetivos, indicadores e metas para suas ações”,²⁴³ além de que deveriam prever mecanismos que intensificassem a transparência e a prestação de contas.²⁴⁴ Inclusive, a

²⁴² Cf. Decreto n.º 93.872/1986. Também figura como um dos marcos desta evolução normativa, o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que em 1995 passou a estabelecer a necessidade de planos plurianuais com objetivos, indicadores e metas para cada órgão da administração.

²⁴³ Neste sentido, cf. o Acórdão TCU Plenário n.º 1.233/2012.

²⁴⁴ Neste particular, cf. o Acórdão TCU Plenário n.º 3.023/2013, que referia à necessidade de formalização dos (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; e (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

certos ramos reportou-se a imprescindibilidade de que fossem idealizadas “metas quantificáveis” e fixados “indicadores capazes de comunicar e mensurar o alcance da estratégia”, como ferramenta de auxílio à tomada de decisões dos gestores”.²⁴⁵

Contudo, sem embargo do grande avanço que representou toda esta formalização e cobrança externa referente ao planejamento institucional, na atualidade, é possível verificar que sua extensão ainda merece uma mais clara compreensão, em especial, quando projetada para uma lógica da *atuação planejada para certas atividades finalísticas* mais específicas, como é o caso daquela de cunho *persecutório*.

Isto porque, se, por um lado, já se encontra normativamente sedimentado que o planejamento de todo e qualquer órgão público deve estabelecer aqueles *objetivos* que comprovem o alcance da *missão* institucional. Se, igualmente, já está inclusive positivado que cada um destes *objetivos estratégicos* deve vir acompanhado de *indicadores* e *metas* que permitam a aferição da efetividade das atividades, tomando como referência um critério de satisfação das necessidades da sociedade. Por outro, não parece que se despertou para a imprescindível *integração* que deve existir entre estes discursos e a *perspectiva estrutural e orçamentária* da instituição, também sob a ótica de suas atividades finalísticas.

Não se ignora que a citada Resolução n. 147/2016 procurou traçar uma inicial diretriz neste sentido, dispondo que “os orçamentos das instituições deverão estar alinhados aos seus respectivos planejamentos estratégicos” (art. 21). A concretização desta *integração e alinhamento*, porém, ainda não parece ter sido inteiramente dimensionada em âmbito interno. Um cenário que inevitavelmente se replica quando analisado sob a ótica das demais agências responsáveis pelo fluxo apuratório,

²⁴⁵ Cf. Acórdão de Relação TCU nº 11.563/2016, 2ª Câmara, que julgou “regular com ressalvas” as contas do Ministério Público do Trabalho, no exercício de 2014, precisamente por falhas em seu planejamento estratégico. Referido Acórdão, em seus itens 1.8.1 e 1.8.2, recomendou ao MPT que fossem estabelecidas “metas para cada exercício, o grau de atingimento dessas metas de maneira quantificável, e [que se] garanta o alinhamento dessas ações com o planejamento estratégico vigente, bem como [que se] apresente essas informações no relatório de gestão”, assim como que fossem estabelecidas, ainda, “metas para os indicadores de desempenho, meça os indicadores de desempenho na periodicidade determinada, implante sistema de banco de dados para armazenar os históricos de medidas, e garanta a utilização dos indicadores de desempenho como subsídio às decisões dos gestores”.

sendo comum encontrar discursos da *priorização persecutória* de certos fenômenos delitivos sem que exista uma concomitante *priorização estrutural* para atender ao quanto anunciado.

Reitera-se. Mais do que tão-só de natureza financeira, o orçamento apresenta *variáveis política, econômica, técnica e jurídica*. E, embora por vezes genéricas, estas variáveis se expressam nos planos plurianuais como *metas de cunho finalístico* imediatamente relacionadas à execução da verba orçamentária. Até porque, na condição de instrumento que materializa políticas públicas, espera-se que um plano plurianual exerça uma função que, sob este viés, possa justificar a necessidade dos *planos de ação institucionais* subsequentes. Trata-se, de fato, de uma necessidade que deriva da unidade e universalidade do orçamento, da publicidade orçamentária, mas principalmente da vedação de um orçamento genérico.

Em certa medida, estas *metas* devem ser equiparadas àquelas vinculadas aos *objetivos estratégicos* dos planejamentos institucionais. Uma equiparação que, por isso, legitima a exigência de uma articulação entre ambos os instrumentos, ao ponto de se esperar que as *metas* do *plano plurianual* e as derivadas de *planejamentos estratégicos* estejam integradas e “dialoguem” entre si.²⁴⁶

Até porque, estando cada planejamento dotado de *objetivos estratégicos* cuja dimensão supera um exercício financeiro e consome *recursos fixos* (*v.g.*, folha de pessoal) e *variáveis* (*v.g.*, manutenção de patrimônio, aquisição de materiais) que exigem previsão legal específica²⁴⁷, um consectário inevitável passa a ser que estes *objetivos* encontrem sustentação no *plano plurianual*, de forma a evidenciar uma sistematização adequada de seus custos.

²⁴⁶ Neste sentido, é de todo salutar identificar que, normativamente, a Res. n. 997/2010 PGJ/MPPR já previa em seu artigo 42 que “na elaboração e execução do plano plurianual, as ações finalísticas do Ministério Público do Estado do Paraná deverão estar atreladas a seu plano estratégico”.

²⁴⁷ Ao tratar da integração do planejamento estratégico e das leis orçamentárias, o Manual do Ordenador de Despesas, referenciado pelo CNMP, bem sintetiza que “o orçamento é uno, universal e deve ser detalhado em cada um de seus objetivos. Assim sendo, não é possível que os custos fixos estejam previstos legalmente e os custos variáveis estejam estabelecidos apenas em documento interno, como o Planejamento Estratégico. Se assim ocorresse, esses custos variáveis estariam sendo registrados de forma genérica no orçamento legal. Mais do que isso, não teriam a oportunidade de serem amplamente divulgados à sociedade”. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/planejamento-estrategico/integracao-do-planejamento-estrategico-e-as-leis-orcamentarias>. Acesso em 13.10.2018.

De mais a mais, se não bastassem as perspectivas até aqui referidas, isto é, de ordem financeira, estratégica e normativa,²⁴⁸ é importante notar como esta visão de *alinhamento e integração* também permitirá uma mais precisa *transparência social* da própria limitação administrativo-financeira da instituição em confronto com os objetivos por ela concretizados.

Mais do que uma decorrência do quanto previsto na Lei nº 12.527/11 – que entregou a qualquer pessoa o direito de obter informações relativas aos órgãos públicos afetas “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações”, assim como de suas “metas e indicadores propostos” (art. 7º, VII) –, a *transparência* figura como um corolário da ampla margem assegurada às instâncias persecutórias de estabelecer suas *prioridades institucionais*.²⁴⁹ Trata-se, nesta medida, de uma decorrência necessária da própria *atuação planejada*.

Tem-se, assim, todo um cenário que, analisado agora sob um viés da *estruturação persecutória*, fará com que o discurso da exigência do *atuar planejado integrado com a vertente orçamentária* implique inúmeros reflexos institucionais, a começar pelo próprio *direcionamento dos investimentos* dentro da instituição.

Com efeito, ao referir à necessidade de uma *estrutura física persecutória* que observe as peculiaridades da natureza da infração cuja persecução seja institucionalmente priorizada, se quer entender algo mais do que a mera existência de uma cumulação de atribuições por uma determinada unidade, ou mesmo da idealização da reestruturação (material e humana) de um equipamento público. Para atender ao significado da expressão *integração* como aqui se emprega deve-se entregar imediata relevância, tanto na aproximação entre certas atividades finalísticas afins, quanto entre setores ministeriais tradicionalmente vinculados a atividades-meio.

Isto significa que, no âmbito ministerial, por exemplo, as inúmeras vertentes do fenômeno da criminalidade organizada fazem com que a busca de uma *atuação persecutória* eficaz demande uma intensa

²⁴⁸ Neste sentido, cf. arts. 74, I, e 167, VII e §1º, da CR/88; arts. 5º, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar nº 101/2000; arts. 7º, VII, “a”, e 8º, V, da Lei nº 12.527/11; e arts. 4º e 75, III, da Lei nº 4.320/64.

²⁴⁹ Inclusive a partir do quanto legitimado pelo parágrafo 1º do artigo 16 da Res. 147/2016 do CNMP, ao estabelecer que “a critério de cada unidade poderão ser eleitas prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório”.

aproximação, coesão e definição de planos estratégicos de atuação que envolvam setores distintos, tanto das atividades-meio (Centro de Apoio Técnico à Execução e seus respectivos Núcleos de Inteligência e de Apoio Técnico Especializado; Centro de Apoio Operacionais vinculados à área, etc.), quanto das atividades-fim (Promotorias criminais, Grupos de Atuação Especializados de Combate ao Crime Organizado, de Proteção ao Patrimônio Público, Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público etc.).

Esta interlocução não há de ser de cunho casuístico, mas deve ser assumida como um pressuposto para o planejamento da instituição na própria seara persecutória. Só assim caminha-se em prol de uma concepção mais abrangente da interpretação e da implementação da “*apuração de infrações penais*” nos termos referidos, inserindo-a dentro da lógica de uma *perspectiva estratégica macro*, que realmente esteja dotada dos instrumentos planificadores antes mencionados.

Em certa medida, esta amplitude que se quer entregar à expressão atende à necessidade de um diálogo interdisciplinar que envolve o enfrentamento de diversos fenômenos sociais. No âmbito aqui analisado, trata-se de uma postura que reconhece a necessária interrelação entre *políticas de segurança pública* e as *políticas públicas de segurança*, um aspecto há muito sedimentado, inclusive, legislativamente.²⁵⁰

Tanto é assim que o próprio legislador, na Lei n. 13.675/2018, ao tratar das *finalidades* do Plano Nacional, referiu, expressamente, que “as políticas públicas de segurança devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura”, até para que possa ser assegurada uma priorização das “ações de prevenção à criminalidade”.²⁵¹

Particularmente neste ponto, são evidentes os reflexos que derivam, tanto sob uma ótica interna, quanto externa.

De fato, internamente, novamente sob o olhar ministerial, estas advertências entregam grande relevância aos espaços institucionais nos quais esta articulação interdisciplinar pode ser mantida e fomentada (Comissões de Alinhamento Estratégico, Grupos Intersetoriais de Pesquisa, etc.), compreendendo que toda mudança de modelo de gestão demanda,

²⁵⁰ Por todas, cf. Lei n. 11.530/2007.

²⁵¹ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 22, §§ 1º e 3º.

inevitavelmente, mudanças de concepção e de visões institucionais que não ocorrem de maneira imediata, mas que dependem, nesta medida, do desenvolvimento de uma *cultura institucional* que, substancial e gradualmente, passe a se identificar com esta nova forma de agir.

É importante referir que, na atualidade, o âmbito normativo ministerial já encontra integral acômodo à forma de atuação até aqui referida. Basta, neste sentido, visitar certas previsões trazidas nas Resoluções CNMP n. 278/2023 e n. 279/2023. Ao tratarem, respectivamente, das atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública e no exercício do controle externo da atividade policial, estas normativas, em seus artigos inaugurais, expressamente referem que suas atribuições não estarão limitadas “às atribuições na área criminal”.²⁵² Seguem na mesma linha as *diretrizes* inseridas dentre os incisos do artigo 2º da Resolução n. 278, sendo a mais representativa delas a que faz expressa menção a uma “atuação institucional coordenada, transversal e planejada de fomento e fiscalização de políticas de segurança pública”.

Por fim, sob a perspectiva externa, *articulação e transversalidade* devem caminhar juntas e, não por outro motivo, foram minuciosamente tratadas pelo legislador ordinário. O fez desde a ótica da previsão de *articulações entre os entes federados*,²⁵³ até aquela relacionada à *integração e coordenação dos órgãos integrantes do SUSP*, referindo expressamente que elas devem ocorrer por meio de “operações com planejamento e execução integrados” e da formulação de “estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais”, sendo que, em se tratando de

operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão (...) contar com a participação de órgãos integrantes do SUSP e [inclusive] outros órgãos do sistema federal, estadual, distrital ou municipal, não necessariamente vinculados diretamente aos órgãos de segurança pública e defesa social, especialmente quando se tratar de enfrentamento a organizações criminosas.²⁵⁴

²⁵² Cf. Res. CNMP n. 278/2023, art. 1º, § 1º; Res. CNMP n. 279/2023, art. 1º, § 1º.

²⁵³ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 23, caput, que, ao tratar das avaliações anuais da própria implementação do Plano Nacional, referiu que se trata de uma atividade a ser efetuada pela “União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...) com o objetivo de verificar [não só] o cumprimento das metas estabelecidas, [mas também de] elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas”.

²⁵⁴ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 10, I e II e § 2º.

Diante de um propósito tão amplo como este não é de se estranhar que, na elaboração e execução dos planos tenha sido estabelecido, ainda, que devem ser observadas como *diretrizes* a necessidade de

realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, esporte e lazer, visando [uma vez mais] à prevenção da criminalidade,

devendo ser fomentada a realização de

estudos de planejamento urbano para que as medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades, de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal.²⁵⁵

Em definitivo, tudo isto demonstra o quão acanhados se mostraram os parâmetros traçados pelo legislador de 2018 ao cuidar da avaliação das metas afetas à “*apuração das infrações penais*”. Trata-se de expressão que, conforme ressaltado, deve ser compreendida a partir de um universo muito mais amplo, inevitavelmente associado à atuação estatal planejada, articulada e transversal, ainda que interpretada exclusivamente sob a ótica da atuação persecutória.

2.2. A Mensuração das Metas da Eficiência do Sistema Prisional

Muito embora este espaço não permita uma digressão a respeito de toda a complexidade que se refere aos problemas do sistema prisional, cabe ao menos ressaltar um corriqueiro equívoco que se assiste. Afinal, não são poucos os discursos que, ao se debruçaram sobre estes problemas, de forma muitas vezes precipitada, atribuem suas origens a fenômenos que seriam próprios de um passado recente ou, ainda, exclusivos da realidade nacional.

A complexidade dos problemas que afligem o sistema prisional brasileiro, porém, não pode ser atribuída a etapas históricas recentes, nem ser dissociada do ambiente latino-americano. Não é necessário um grande aprofundamento para verificar que a origem deste problemático contexto encontra raízes no próprio momento de sua implementação.

²⁵⁵ Cf. Lei n. 13.675/2018, art. 24, II, VI/VIII e XI/XII.

Realmente, tendo sido introduzido em grande parte dos países latino-americanos ainda ao longo do século XIX,²⁵⁶ em nosso entorno, o sistema penitenciário moderno já foi implementando de forma distorcida daquela que o “justificava” nos espaços em que a *disciplina do trabalho* derivava do próprio desenvolvimento do capitalismo industrial. Com economias essencialmente rurais, desde seu início, os centros penitenciários da América Latina foram destinados como locais de *confinamento* e *inocuidade*, deixando de assumir propósitos realmente atrelados à *reforma* e à *reabilitação*.²⁵⁷

Ainda que não figure como a única explicação, este início conturbado serve para mostrar, ao menos, uma das razões pelas quais o *projeto ressocializador* nunca tenha sido verdadeiramente estruturado em nosso espaço. Ademais, serve para destacar o enorme desafio que foi criado para gerir ambientes prisionais, cuja finalidade passaria a enfocar, exclusivamente, na detenção.

Vista sob a ótica da criminalidade organizada inserida em espaços prisionais é fácil notar como esta deturpação original também deu margem à gradativa deterioração estrutural das prisões, que se assiste rotineiramente, fomentando discursos e propostas de solução que, invariavelmente, pouco auxiliam na efetiva resolução do problema estatal.

De fato, é necessário superar a rasa compreensão de que o problema prisional se resumiria ao *déficit de vagas* e, conseqüentemente, a um *problema de eficiência*. Se a concepção de uma *atuação planejada* serviu para demonstrar a enorme timidez dos parâmetros previstos pelo legislador para avaliar a meta relacionada à *apuração de infrações penais*, no tocante à avaliação da *eficiência do sistema prisional*, os parâmetros traçados quase nada contribuem, justamente, diante do seu necessário vínculo com um modelo atuarial de gestão.

²⁵⁶ Na América Latina, o sistema penitenciário moderno foi introduzido essencialmente entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. Afirma-se que seu início ocorre ainda em 1834, quando Brasil e Chile iniciaram os primeiros projetos de construção de ambientes prisionais, tendo finalizado em 1939 com a adoção por Cuba deste mesmo sistema. Cf. MATTHEWS, Roger, “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en América Latina”, en ANITUA, G. I.; GUAL, R. (eds.) *La privación de la libertad: una violenta práctica punitiva*. Buenos Aires: Didot, 2016, pp. 93-132.

²⁵⁷ Cf. MATTHEWS, R., *Una propuesta realista de reforma para las prisiones...*, p. 94.

Com efeito, o discurso do poder público insiste em apostar em argumentos de eficiência que há longa data vêm gerando *mais do mesmo*, com custos sociais, estatais e humanos que sequer conseguem ser devidamente mensurados²⁵⁸. Até porque, após reconhecer a presença de um “estado de coisas inconstitucional”,²⁵⁹ na rotina do sistema prisional, assumiu-se uma clara tendência voltada à *redução de danos*, evidenciando uma aceitação de que a pena estaria dotada de uma mera função agnóstica que, por isto, não poderia pretender mais do que a mínima dessocialização na sua aplicação.²⁶⁰

Foi precisamente este contexto que fez com que se assumisse, de forma cada vez mais ostensiva, uma política criminal atuarial, que encontra suas origens ainda na virada do século. Um discurso que, no âmbito penitenciário, levou à adoção daquilo que alguns autores denominariam como “modelo performativo”²⁶¹.

Nesta conjuntura, os novos indicadores de êxito tendem a se concentrar mais nos rendimentos do que nos resultados, ganhando maior protagonismo aquilo que se faz, ao invés dos benefícios sociais que referidas ações produzem.²⁶² Neste ambiente político criminal, a atenção volta-se aos indicadores de rendimentos das agências de controle, como número de pessoas detidas, quantidade de vagas prisionais fornecidas, número de obras penitenciárias projetadas e quantidade de sentenças condenatórias

²⁵⁸ Para uma aproximação a respeito da complexidade desta aferição, cf. JAITMAN, Laura; TORRE, Iván. “Os custos do encarceramento”. In: JAITMAN, Laura (Org.). Os custos do crime e da violência. Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. New York: BID, 2017, p. 40–52, os quais bem recordam a importância de que, nesta equação, serem considerados tanto o gasto público na administração dos presídios, quanto o custo social da renda não gerada pela população carcerária.

²⁵⁹ O reconhecimento da condição do sistema prisional brasileiro como de “estado de coisas inconstitucional” já vinha sendo constatado desde o julgamento do Recurso Extraordinário 592.581-RS, em agosto de 2015, constando finalmente, de forma expressa, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 do Distrito Federal pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁶⁰ Neste sentido, confira-se o preciso diagnóstico apresentado por MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. “Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas”. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n.1, p. 90–113, 2018.

²⁶¹ BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. El gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea. Madrid: Dykinson, 2014, p. 118.

²⁶² Idem, pp. 118-119.

proferidas. Quanto aos resultados específicos – como a redução da taxa de crimes ou mesmo a diminuição da reincidência criminal – passam eles, invariavelmente, a serem desconsiderados.

A partir daí, no senso comum, apregoa-se que o problema prisional nacional se resolveria solucionando as superlotações das unidades, defendendo-se para isto a contínua criação de novas vagas e de estabelecimentos penitenciários. Dentro desta perspectiva, a ausência de um maior investimento de recursos públicos no setor figuraria como o problema central a ser vencido. Analisados isoladamente, os números que costumam ser apresentados confirmariam, em tese, que o problema prisional brasileiro estaria no *déficit de vagas*.

Um olhar mais atento, porém, verificará que o problema longe está de ser novo e que a inefetividade da gestão governamental é de há muito sabida, tanto por sua absoluta incapacidade de disponibilização tempestiva de novos espaços prisionais, quanto pela evidência de que se trata de um déficit que só tende a aumentar, formando um gráfico cujas linhas paralelas continuamente se distanciando. Neste sentido, basta verificar que, entre 2000 e 2023, o país passou de cerca de 135 mil vagas para 490 mil, enquanto a população carcerária saltou de cerca de 233 mil para cerca de 700 mil presos no mesmo período²⁶³. Ainda que se aceite que, em termos percentuais, ao menos em parte deste período, o aumento de vagas foi superior não apenas ao incremento da população prisional, como também da própria população brasileira,²⁶⁴ parece certo de que o poder estatal jamais conseguirá uma equiparação destes números dentro de um longo espaço de tempo. Até porque, em boa parte deste período teria havido uma concomitante intensificação do repasse de subsídios de ordem financeira sem que positivas modificações tenham sido sentidas.²⁶⁵

²⁶³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDY2ODEzOTgtYmJlMy00ZmVhLWlWMTUeMTJjZDQwZWRIYjdhIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05M0YyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 2.10.2024.

²⁶⁴ Neste sentido, cf. SÃO PAULO. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário. São Paulo: IDDD, 2017, p. 3, o qual aferiu que, entre 2005 e 2014 o crescimento populacional brasileiro foi de 10%, ao passo que da população prisional teria sido de 72% e, finalmente, do número de vagas de 80%.

²⁶⁵ Neste particular, reporta-se às diversas alterações legislativas que já incidiram na lei reguladora do Fundo Penitenciário Nacional (Lei Complementar n.º 79/1994).

De toda forma, diante de um cenário tão estarrecedor, passou a ser corriqueiro assistir a adoção de uma mescla de conceitos preconcebidos. Nesses momentos, apresentam-se soluções paliativas e a política emergencial ganha protagonismo. No entanto, esta precipitação lança ao olvido, uma vez mais, a análise de diagnósticos mais aprofundados e técnicos, que evidenciam que o problema demanda atuações de médio e longo prazo, com planejamento e concretude de contínuas políticas públicas, as quais deverão envolver todos os agentes do sistema de justiça criminal.

De fato, tal qual já pode ser constatado através de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, que envolveu o Departamento Penitenciário Nacional, a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e demais órgãos fiscalizados pelos Tribunais de Contas dos Estados, o Brasil vivencia um problema de *governança da política pública* do sistema prisional.²⁶⁶

Dentre as inúmeras e complexas frentes que demandam articulação e intervenção nesta área, no que ora interessa, restou reconhecido que há um “baixo nível de conhecimento, por parte dos estabelecimentos penais, a respeito dos presos que custodiam”. Com isto, resta integralmente inviabilizada qualquer possibilidade de individualização prevista para a execução penal, tal qual exigido pela Constituição (art. 5º, XLVI) e positivado ao longo de todo um capítulo da Lei n.º 7.210/84, com o instituto da “classificação” dos sentenciados e custodiados.²⁶⁷ Nesta generalização e substancial desconhecimento do perfil individual das pessoas privadas de liberdade, passa-se a ter uma *massa carcerária* dotada de uma mescla populacional, cujo reflexo tende a ser a da inserção, dentro de um mesmo espaço, daqueles tecnicamente primários com infratores reincidentes e habituais, não raras vezes pertencentes a facções prisionais já estruturadas.

Diante da vulnerabilidade social de boa parte da população prisional e seus familiares, este contato resulta explosivo, em especial quando presente uma conjuntura de confinamento superlotado e de

²⁶⁶ Reportamo-nos, aqui, ao quanto constante no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, n. TC 026.096/2017-0, Rel. Cons. Ana Arraes, Acórdão n. 972/2018, Pleno. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 02/05/2018.

²⁶⁷ Cf. artigos 5º e seguintes da Lei 7.210/84.

um já conhecido interesse expansionista do principal grupo faccionado brasileiro.²⁶⁸ Não é difícil perceber o quão facilitador se mostra para esta onda expansionista o cenário de superpopulação prisional. Afinal, se os novos filiados assumem compromissos morais e financeiros, recebem uma gama de proteção e privilégios por pertencer ao grupo, tais como, “advogados que aceleram a progressão da pena, empréstimos de armas e capital para novos crimes, contatos com uma ampla rede de fornecedores de drogas e defesa contra concorrentes”,²⁶⁹ assistência social e material a familiares, dentre inúmeros outros benefícios que vão de encontro às limitadas promessas continuamente postergadas pelo Estado social brasileiro.

Se tal não bastasse, na auditoria do Tribunal de Contas da União já mencionada, também foi verificado que o problema nacional longe estava de ser de ordem financeira, conforme rotineiramente propalado. Na ocasião, verificou-se existir um “saldo do Fundo Penitenciário Nacional²⁷⁰ que, em janeiro de 2017, tinha atingido uma cifra superior a três bilhões de reais”²⁷¹. Tratava-se de um saldo que derivava de repasses estatais que já teriam sido realizados a todas as unidades federativas brasileiras nos anos anteriores para, dentre outras, “a geração de vagas prisionais”²⁷², tendo sido a cifra geral do repasse de aproximadamente 600 milhões de reais,²⁷³ com um percentual de gastos absolutamente irrisório, não atingindo sequer 2% do montante.²⁷⁴

²⁶⁸ Cf. MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Caldeira Nunes. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018, Pos.197/204.

²⁶⁹ *Idem*, Pos.190.

²⁷⁰ No Brasil, o Departamento Penitenciário é o órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional que, criado pela Lei Complementar 79/1994, tem precisamente a finalidade de proporcionar serviços e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

²⁷¹ Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0, Item 24).

²⁷² Na realidade, consta que o valor global de cada cota correspondeu a cerca de 45 milhões de reais, sendo quase 13 milhões voltados ao monitoramento e aparelhamento do sistema penitenciário. Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0, Item 52).

²⁷³ Cf. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 026.096/2017-0, Itens 53/55.

²⁷⁴ Cf. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 026.096/2017-0, Item 63.

Estas aferições permitem conclusões imediatas que, desde logo, se mostram contrárias aos tradicionais discursos de que o problema do sistema prisional brasileiro e, por consequência, das facções que assumiram o controle destes espaços, decorreria tão somente de um problema de superlotação e da ausência de investimentos estatais no setor.

Os *achados* do Tribunal de Contas da União confirmam que o Brasil vivencia uma crise sem precedentes na área prisional que, porém, longe está de ser solucionada através de políticas simplistas que apostem exclusivamente (i) no incremento do número de vagas e na intensificação das medidas repressivas no ambiente prisional disciplinar ou (ii) em políticas de desencarceramento em massa, calcadas em falsas premissas criadas e alimentadas por ideologias dos gestores e operadores do Direito, que ignoram critérios técnicos e individualizadores.

Do ponto de vista interno e ministerial, o problema novamente tem que ser visto a partir de uma perspectiva muito mais estendida, tendo por ponto de partida a *tutela coletiva da execução penal*, até para que se evite um inadvertido fomento à própria instabilidade do setor.

Atualmente, esta proposta também dialoga à perfeição com recentes marcos normativos advindos do CNMP que publicou, inicialmente, a Recomendação n. 90/2022, tratando do protocolo de atuação ministerial no contexto de crise no sistema prisional. Na ocasião, o documento ofereceu um fluxo procedimental que possibilita o desempenho articulado das funções ministeriais, assumindo-o como “órgão indutor de políticas de segurança pública” e, portanto, recomendando sua “intermediação estratégica entre as forças públicas com atuação no setor”, assim como “a articulação entre as diversas institucionalidades”, baseando-se, para tanto, “em análises jurídicas e de inteligência vetorizadas para a catalisação de estratégias que auxiliem na resolução da crise”.

Ademais, nos expressos termos desta mesma Recomendação, “a existência de organizações criminosas no interior das unidades exacerbada por animosidades entre seus integrantes ou entre facções distintas” deve ser tratada como um dos “fatores de risco para o desencadeamento de crises no ambiente prisional”.²⁷⁵

²⁷⁵ Cf. Recomendação CNMP n. 90/2022.

Mais recentemente, também no âmbito prisional foi publicada a Resolução CNMP n. 277/2023, dispondo sobre o exercício da tutela coletiva de execução penal pelo Ministério Público. Dentre suas *diretrizes*, se previu expressamente a necessidade de

zelar pela efetiva interlocução e integração entre as ações do sistema de justiça, órgãos de execução penal, órgãos da Administração Pública e demais instituições de interesse social que possuam atividades relacionadas à área.²⁷⁶

Externamente, esta forma de atuação dialoga, igualmente, com certos relatórios consolidados pelos principais atores internacionais, que destacam a *importância do processo classificatório qualificado* para a gestão de pessoas presas de alto risco. Estes documentos referem à importância de que os riscos a serem avaliados neste processo devam levar em conta aspectos como: (i) os antecedentes criminais, (ii) o comportamento no ambiente prisional e (iii) os riscos de fuga e para a segurança pública, em caso de eventual fuga. Sobre o pertencimento às facções, estes relatórios sugerem a necessidade de recorrer a fontes diversas de informações sobre a pessoa presa, evitando-se uma classificação que estivesse baseada exclusivamente na autodeclaração.

Ademais, assim como os riscos, sugere-se que estas avaliações devam ser realizadas com base em *instrumentos padronizados*, evitando-se ao máximo juízos subjetivos. Neste aspecto, as experiências têm demonstrado que as avaliações cuidadosas e pormenorizadas são favorecidas pela existência de *equipes multidisciplinares*, que devem ter como uma premissa fundamental do processo de classificação a do equilíbrio entre os aspectos relacionados à segurança e à garantia de direitos.

De toda forma, para além desta *classificação inicial*, é necessário, ainda, que o sistema adotado preveja a *realização periódica de exercícios de reclassificação*, dada a natureza dinâmica dos fatores de risco e o próprio interesse estatal de permitir que pessoas presas progridam de um espaço de custódia mais restritivo para um menos restritivo.²⁷⁷

²⁷⁶ Cf. Resolução CNMP n. 277/2023, art. 2º, V.

²⁷⁷ Cf. UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on the Management of High-Risk Prisoners. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_High_Risk_Prisoners_Ebook_appr.pdf. Acesso em 30.10.2021.

Na condição de um dos *pontos centrais* para avançar na área aqui enfocada, a *classificação de pessoas presas de alto risco* deve ser tratada como uma *fase estruturante* do enfrentamento do crime organizado, cujo vínculo com o ambiente prisional já é de todos sabido.²⁷⁸

A *classificação*, ademais, deve ser interpretada a partir da relação que possui com a *gestão* destas pessoas e, conseqüentemente, com a resposta à criminalidade organizada. Diferentemente da mera *separação*, a *classificação* se insere como corolário do próprio processo individualizador aplicado à execução penal.²⁷⁹ Requer, por sito, a *categorização de pessoas presas em diferentes grupos mediante uma avaliação cuidadosa de riscos e necessidades*, levando à alocação de regimes prisionais e de segurança adequados, além da designação de um programa de intervenções para a reintegração das pessoas presas à sociedade.

Muito embora possa servir como uma *ferramenta de manutenção da ordem e de uma custódia segura*, a relevância da classificação está relacionada à própria oferta de tratamento penitenciário adequado, com a possibilidade da elaboração de planos individualizados de cumprimento das penas.

É, porém, importante notar que a efetiva estruturação de um *sistema de classificação* requer tempo e investimentos para que possam alcançar seu objetivo final. Um objetivo que, como visto, tangenciará em absoluto os *parâmetros de eficiências* previstos pela Lei n. 13.675/2018.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com estas breves linhas, o que se pretendeu foi demonstrar que a busca da eficácia da atuação de enfrentamento à criminalidade organizada deve adotar como premissa inafastável uma perspectiva relacionada ao planejamento institucional também no âmbito apuratório. Para isso é imprescindível que seja mais bem compreendida a exata dimensão do que se intitulou como *planejamento persecutório*. Dotada de *aspectos estruturantes*, a noção de planejamento aqui proposta referiu-se a questões orçamentárias, de priorização de atuação, de mensuração de desempenho, dentre outras.

²⁷⁸ Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Segurança pública e crime organizado no Brasil, Brasília: FBSF, 2024.

²⁷⁹ A separação consiste na mera divisão de pessoas presas com base em critérios objetivos preestabelecidos em lei (sexo, idade etc.).

No entanto, se sob a ótica da mensuração das metas traçadas para a *apuração das infrações penais*, esta concepção evidenciou o *acanhamento* dos parâmetros legislativos previstos, no tocante à mensuração das metas previstas para a *aferição de eficiência do sistema prisional*, os parâmetros estabelecidos pela Lei apresentaram-se *absolutamente equivocados*, não permitindo sequer mensurar uma resolutividade mínima na classificação daquela camada da população prisional mais sensível em termos de segurança pública.

Sem embargo da verificação destas debilidades legislativas, assumiu-se que qualquer proposta de aprimoramento normativo relacionado ao enfrentamento da criminalidade organizada deve começar por uma mais precisa interpretação de *balizas* que já se encontram em nosso ordenamento e que, conforme o caso, devem levar à realização de esforços institucionais voltados à sua efetivação.

Em definitivo, o texto procurou apresentar um arcabouço que possa sistematizar o que se espera de uma Política Nacional neste setor. Da leitura conjunta de várias previsões extrai-se uma contínua referência de que este enfrentamento passa pela racionalização e pelo aperfeiçoamento do sistema prisional; pela promoção de ações, projetos e programas de forma articulada entre órgãos do sistema de segurança pública, integrantes do sistema de justiça, institutos de pesquisa e sociedade; mas, também, pela necessidade de uma *atuação planejada e estratégica*, que preveja mecanismos de monitoramento e avaliação *ex post* de suas ações, projetos e programas.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994**. Institui o Fundo Penitenciário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de janeiro de 1994.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de outubro de 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Institui o Sistema Único de Segurança Pública - Susp; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de junho de 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN).** Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDY2ODEzOTgtYmJlMy00ZmVkLWIwMTEtMTJjZDQwZWRIYjdhIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 02.10.2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 972/2018,** Pleno. Rel. Min. Ana Arraes. Processo TC 026.096/2017-0. Diário Oficial da União, Brasília, 2018.

BECERRA MUÑOZ, José. **La toma de decisiones en política criminal.** Bases para un análisis multidisciplinar. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. **El gobierno de la penalidad.** La complejidad de la política criminal contemporánea. Madrid: Dykinson, 2014.

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. *Política criminal de la exclusión.* Granada: Editorial Comares, 2007.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Definition of facade.** Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/facade>. Acesso em: 24 jun. 2018.

CARUNCHO, A. C.; MOREIRA, A. P. O planejamento institucional do Ministério Público como premissa à eficácia na persecução da corrupção. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná,** Curitiba, v. 9, n. 1, 2018.

DECKER, Scott H.; PYROZZ, David. **Gangs: Another form of organized crime?** In: Oxford Handbooks Online. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001/oxfordhb-9780199730445-e-008>. Acesso em: 24 ago. 2018.

DECRETO nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de dezembro de 1986.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público:** bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

JAITMAN, Laura; TORRE, Iván. Os custos do encarceramento. In: JAITMAN, Laura (Org.). **Os custos do crime e da violência.** Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. New York: BID, 2017.

MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, 2018.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Caldeira Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

MATTHEWS, Roger. Una propuesta realista de reforma para las prisiones en América Latina. In: ANITUA, Gabriel Ignacio; GUAL, Rodolfo (Eds.). **La privación de la libertad**: una violenta práctica punitiva. Buenos Aires: Didot, 2016.

RECOMENDAÇÃO CNMP nº 90, de 22 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de fevereiro de 2022.

RESOLUÇÃO CNMP nº 147, de 29 de novembro de 2016. Dispõe sobre a política de segurança institucional no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de novembro de 2016.

RESOLUÇÃO CNMP nº 277, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de dezembro de 2023.

RESOLUÇÃO CNMP nº 278, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de dezembro de 2023.

RESOLUÇÃO CNMP nº 279, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de dezembro de 2023.

RESOLUÇÃO PGJ/MPPR nº 997, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a criação de Grupos de Atuação Especial contra o Crime Organizado (GAECO). Diário Oficial do Estado, Paraná, 21 de dezembro de 2010.

SÃO PAULO. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. **Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário**. São Paulo: IDDD, 2017.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **La expansión del derecho penal**. Montevideo: Editorial B de F, 2011 [1999].

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, **Handbook on the Management of High-Risk Prisoners**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_High_Risk_Prisoners_Ebook_appr.pdf. Acesso em 30.10.2021.