

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

NOTA TÉCNICA	Nº 25/2018 – NUO/PDDC/MPDFT	OS nº 10/2018
Destinatário	Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão - PDDC /MPDFT	
Referência	Procedimento Administrativo nº 08190.007728/18-78 - PDDC	
Objeto da OS	Extraír orçamento da Lei Orçamentária de 2018 com enfoque no Sistema Prisional.	

I. APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica trata de uma análise da Lei Orçamentaria Anual 2018, Lei nº 6.060, de 29/12/2017, com o enfoque nos programas de trabalhos relacionados com a política pública do sistema prisional no Distrito Federal.

Cabe destacar que os programas de trabalhos relacionados ao sistema prisional encontram-se inseridos dentre os programas da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social.

Para identificar estes programas, realizou-se uma pesquisa no quadro de detalhamento da despesa¹ do sistema SIGGo 2018 das unidades orçamentárias Secretaria de Segurança Pública e da Paz, o Fundo Penitenciário do Distrito Federal e a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso.

A pesquisa foi realizada com a busca pelos seguintes termos: detento, prisional, penitenciária, presidiários e interno. Com isto foram encontrados os alguns programas de trabalhos relacionados especificamente ao sistema prisional, no entanto, outros programas de trabalho mais abrangentes poderão ser utilizados para esta finalidade.

¹Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD: trata-se de um relatório produzido pelo sistema SIGGo, por unidade orçamentária, que demonstra os programas de trabalhos com os respectivos valores orçamentários.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

I.I O Fundo Penitenciário do Distrito Federal – FUNPDF foi criado pela lei complementar nº 761, de 05/05/2008, com objetivo de financiar e apoiar atividades e programas de desenvolvimento, modernização e aprimoramento do sistema Penitenciário do DF (anexo 1).

O art. 2º da lei complementar nº 761, de 05/05/2008, elenca as seguintes fontes de receitas:

Art. 2º Constituem receitas do FUNPDF:

- I – dotações específicas do orçamento do Distrito Federal;
- II – doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- III – recursos advindos de convênios com a União, Estados ou Municípios;
- IV – rendas decorrentes da venda de produtos das cantinas administradas pelo Conselho de Administração do FUNPDF;
- V – o saldo financeiro apurado no balanço anual;
- VI – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, bem como de pessoas físicas e jurídicas;
- VII – recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas;
- VIII – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPDF;
- IX – outros recursos que lhe forem destinados por lei.

I.II A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF foi criada pela Lei nº 7.533, de 02/09/1986, integra a administração indireta do governo do Distrito Federal e uma entidade vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social (SSP/DF). Regida pelo Decreto nº 37.132, de 23 de fevereiro de 2016, a Funap tem como principal finalidade contribuir para a inclusão e reintegração social das pessoas presas, oportunizando melhorias em suas condições de vida por meio da qualificação profissional e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

O art. 6º da lei federal nº 7.533, de 2/09/1986, enumera as seguintes fontes de receitas:

Art. 6º Constituem a receita da Fundação:

- I - as dotações consignadas no Orçamento do Distrito Federal;
- II - os legados, doações, auxílios, contribuições e subvenções proporcionados por instituições públicas ou privadas e pessoas físicas;
- III - as rendas provenientes de seus bens patrimoniais, de serviços executados pelos presos e outras de qualquer natureza; e
- IV - os recursos decorrentes de convênios firmados com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

II. DESCRIÇÃO DAS ETAPAS REALIZADAS

Para elaboração desta nota técnica foram percorridas as seguintes etapas:

- a) consulta a ordem de serviço nº 10/2018;
- b) consulta ao Plano Plurianual de 2016-2019 - PPA, Lei nº 5.602, de 15/09/2015, atualizada pela Lei nº 6.061, de 29/12/2017;
- c) consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias, - LDO, Lei nº 5.950, de 03/08/2017;
- d) consulta à Lei Orçamentária Anual de 2018 - LOA, Lei nº 6060, de 29/12/2017;
- e) pesquisa no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO 2017 e 2018;
- f) elaboração desta nota técnica.

III. DESENVOLVIMENTO

III.I – Exercício de 2017: execução orçamentária dos programas de trabalhos relacionados ao sistema prisional do Distrito Federal – orçamento de 2017

Com o objetivo de segregar alguns programas de trabalhos relacionados ao sistema prisional, realizou-se uma pesquisa pelos termos: detento, prisional, penitenciária, presidiários e interno, no quadro de detalhamento da despesa² da Secretaria de Segurança Pública. Destaca-se que nesta unidade orçamentária poderão existir outros programas mais abrangentes que atendam esta finalidade.

Segue abaixo a tabela com a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalhos contemplados na LOA 2017:

²Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD: trata-se de um relatório produzido pelo sistema SIGGo, por unidade orçamentária, que demonstra os programas de trabalhos com os respectivos valores orçamentários.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

Tabela 01 – Execução Orçamentária da Secretaria de Segurança Pública e da Paz - exercício de 2017

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24101 – SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ					
PROGRAMA DE TRABALHO	FONTE DE RECEITA	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADO	em R\$
					CRÉDITO DISPONÍVEL
2426 FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	357.366,00	326.851,87	286.613,66	30.514,13
2540 - FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO AOS PRESIDIÁRIOS-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	73.460.676,00	73.180.676,00	65.685.718,83	280.000,00
3073 – CONSTRUÇÃO DE COZINHA PARA PREPARAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO DOS INTERNOS-SSP- SÃO SEBASTIÃO	100 – recursos ordinários	0,00	0,00	0,00	0,00
1720 – REFORMA DE UNIDADES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	0,00	0,00	0,00
3072 – CONSTRUÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL AO PACIENTE JUDICIÁRIO-SSP-GAMA	100 – recursos ordinários	1.860.000,00	478.009,91	0,00	1.381.990,09
2890 REALIZAÇÃO DE AÇÕES ALTERNATIVAS PENAS-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	33.723,00	10.616,68	616,68	23.106,32
2579 MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DE CONSELHO-COPEN - SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	250.000,00	231.385,83	208.572,52	18.614,17
TOTAL		75.961.765,00	74.227.540,29	66.181.521,69	1.734.224,71

Fonte: siggo 2018, consulta em 12/06/2018

*Recursos Bloqueados: são os recursos de origem de emendas parlamentares que estão bloqueados até autorização dos parlamentares.

De acordo com os dados da tabela 01, em 2017, existiram 07 programas de trabalho relacionados com a política pública do sistema penitenciário.

A despesa total autorizada foi de R\$ 75.961.765,00, foram empenhados R\$ 74.227.540,29 e restaram disponíveis o valor de R\$ 1.734.224,71. O programa de trabalho com o maior representatividade é o destinado à alimentação dos presidiários. Este programa teve a totalidade dos recursos empenhados, no valor total de R\$ 73.180.676,00, fonte de recurso do tesouro do DF.

Em 2017, o Fundo Penitenciário do DF tinha as despesas autorizadas em R\$ 54.003.103,00 e o total empenhado em R\$ 1.221.881,10, restando disponível o valor de R\$ 52.781.221,90.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

Tabela 02 – Execução Orçamentária do Fundo Penitenciário do DF - exercício de 2017
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24908 – FUNDO PENITENCIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL
 em R\$

AÇÃO	FONTE DE RECEITA	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADO	CRÉDITO DISPONÍVEL
2426 – Fortalecimento das Ações de apoio ao Interno e sua Família – FUNPDF	171 – recursos próprios	750.000,00	430.000,00	,00	3.869.962,50
	320 – diretamente arrecadados	3.850.000,00			
	subtotal	4.299.962,50			
4220 – Gestão de Recursos de Fundos- FNPDP	171 – recursos próprios	1.350.000,00	791.881,10	92.262,40	48.911.259,40
	320 – diretamente arrecadados	2.562.647,00			
	370 – rem. de depósito bancários de fundos	1.546.116,00			
	382 – Transferência do Fundo Penitenciário Nacional	44.784.445,00			
	subtotal	49.703.140,50			
TOTAL GERAL		54.003.103,00	1.221.881,10	92.262,40	52.781.221,90

Fonte: SIGGO 2018, consulta em 12/09/2018

Destaca-se a fonte de receita 382 – transferência do Fundo Penitenciário Nacional do exercício anterior, que restou sem execução o valor de R\$ 44.784.445,00, estes valores retornaram ao Fundo no exercício de 2018, anexo 2.

A baixa execução orçamentária do Fundo Penitenciário do DF já foi analisada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e consta nas Decisões nº 2864/2016 (processo nº 11335/2012) e nº 5771/2015 (processo nº 22153/2013). Todas estas Decisões ressaltaram a baixa execução orçamentária do FUNPDF desde 2011, anexo 3.

Neste mesmo sentido, a Controladoria do Distrito Federal publicou um Relatório de Eficiência e Eficácia nº 31/2016/DIRAD/CONAG/SUBCI/CGDF, no item 1.3 destacou a baixa execução orçamentária do FUNPDF e recomendou efetuar gestões para que as ações planejadas sejam implementadas e/ou ajustadas.

O TCDF decidiu, reiteradamente, em diversas decisões³ sobre fundos especiais sem execução orçamentária, firmou o seguinte entendimento:

³O TCDF tem emitido diversos alertas sobre a ausência de execução orçamentária dos fundos especiais, conforme decisões nº 2258/2015, 1718/2015 e 2008/2014.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

Decisão nº 2389/2017 - TCDF, item II:

“II. alertar o Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal que a ausência de realização de despesas ou prática de atos de natureza orçamentária, financeira, contábil ou patrimonial configura afronta aos aspectos de eficiência da gestão, além de caracterizar possível descumprimento dos objetivos para os quais o Fundo foi criado, devendo o Poder Executivo avaliar a necessidade de sua manutenção.”

Face o exposto, conclui-se que a inexecução orçamentária poderá ensejar a extinção do Fundo Penitenciário do Distrito Federal – FUNPDF, assim como reversão dos valores transferidos do Fundo Penitenciário Nacional à União.

Em 2017, o orçamento da FUNAP/DF foi de R\$ 27.950.555,00 e foram empenhados o valor de R\$ 21.517.512,36 que corresponde 77% das despesas autorizadas.

Tabela 03 – Execução Orçamentária da Fundação de Amparo ao Preso exercício 2017

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24202 – Funap/DF						
em R\$						
PROGRAMA DE TRABALHO	FONTE DE RECURSOS	RECURSOS BLOQUEADO*	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADO	CRÉDITO DISPONÍVEL
14.122.6002.8502.8924 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	2.406.919,00	2.226.734,29	2.226.734,29	180.184,71
14.122.6002.8504.9725 CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários e 220 – diretamente arrecadados	0,00	498.822,00	447.638,85	447.638,85	51.183,15
14.122.6002.8517.9811 MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	1.796.000,00	705.530,25	627.547,16	1.090.469,75
14.126.6002.1471.5889 MODERNIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	4.000,00	0,00	0,00	4.000,00
14.126.6002.2557.5218 GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
14.126.6002.4088.5829 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
14.131.6002.8505.8756 PUBLICIDADE E PROPAGANDA-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
14.421.6211.2426.0011 (EPE) FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA-CURSOS PROFISSIONALIZANTES E CAPACITAÇÃO DOS SENTENCIADOS-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	150.000,00	150.000,00	0,00	0,00
14.421.6211.2426.8538 FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados e 231 convênios	0,00	22.744.814,00	17.987.608,97	17.951.906,26	4.757.205,03
14.451.6002.1984.9826 CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	250.000,00	0,00	0,00	250.000,00
28.846.0001.9033.9567 FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00
28.846.0001.9041.0051 CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	15.000,00	0,00	0,00	15.000,00
28.846.0001.9050.7219 RESSARCIMENTOS, INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários e 220 – diretamente arrecadados	0,00	25.000,00	0,00	0,00	25.000,00
TOTAL		0,00	27.950.555,00	21.517.512,36	21.253.826,56	6.433.042,64

Fonte: siggo 2017, consulta em 02/07/2018

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

III.II – Exercício de 2018: Ações da Política Pública relacionada o Sistema Prisional no PPA 2016-2019 (revisado pela Lei nº 6.061 de 29/12/2017)

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, quatro anos, que tem o objetivo de demonstrar as diretrizes, os objetivos e as metas, quantificadas física e financeiramente, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas a programas de duração continuada.

A cada ano, o Plano Plurianual é atualizado com o objetivo de compatibilizá-lo com a Lei Orçamentária vigente. Assim, o PPA 2016/2019 (Lei nº 5.602, de 15/09/2015) foi revisado pela Lei nº 6.061, de 29/12/2017.

Cabe destacar que a Lei nº 5.602/15, em seu art. 5º, esclarece que os valores financeiros e as metas físicas estabelecidos para as ações do PPA 2016/2019 são estimativos, não constituindo limites à programação das despesas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais.

De forma semelhante, o art. 6º ressalta que as regionalizações do PPA não constituem limites ou restrições ao estabelecimento de novas regionalizações.

Na sequência, dispõem-se as alterações do Plano Plurianual – PPA 2016-2019, revisado pela Lei nº 6.061, de 29/12/2017, na ótica do Sistema Penitenciário.

a) O anexo A - 1, página 23, contém os objetivos do programa temático 6211 – Direitos Humanos e Cidadania, no § 15, descreve:

11. Seguindo preceitos Constitucionais de garantir e consagrar o direito de proteção à família, foi desenvolvido o Projeto Casamentos Comunitários. Este projeto promove casamentos comunitários com a proposta de regularização do estado civil de casais hipossuficientes e, nesse mesmo sentido, busca-se promover o registro Civil do cidadão do Distrito Federal, promovendo ações de cidadania, conscientizando a população acerca da importância de obter Certidão de Nascimento, Casamento, Carteira de Identidade e Trabalho, tais documentos que identificam o cidadão, seguindo os padrões idealizados pela ONU. São promovidas, também, **ações dentro do Sistema Penitenciário, por meio de reconhecimento de paternidade aos filhos dos internos.**

12. A Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social como órgão responsável por definir diretrizes para a política governamental, bem como a coordenação de sua execução nas áreas da proteção e defesa dos direitos da cidadania, **possui a atribuição de guarda e custódia de internos, com vistas à ressocialização e reinserção do indivíduo no meio social. Mas para isso são necessárias ações de saúde, educação, trabalho e aperfeiçoamento que gerem ao sentenciado, meios suficientes para que possa viver de forma digna na sociedade.**

15. Com o intuito de **aprimorar o Sistema Penitenciário**, a Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social **buscará implementar políticas públicas voltadas ao combate de tais**

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

problemáticas. Para a manutenção e aperfeiçoamento da segurança nos presídios serão implementadas ações para a redução do déficit de vagas no Complexo Penitenciário do DF que envolve desde reformas e ampliações, até a construção de novas cadeias públicas (CDP I, II, III e IV) com criação de 3.200 vagas nos próximos anos. Buscará parcerias com demais instituições, a fim de captar recursos que possibilitarão a implantação de medidas modernas e eficazes no combate à reincidência criminal e promoverá a reintegração dos detentos à sociedade de forma gradual, propiciando, igualmente, um desafogamento do Sistema Penitenciário que hoje trabalha com um déficit de quase de 7000 vagas nos presídios.

Para alcançar estes objetivos (página 25 do referido anexo), a Lei Orçamentária Anual de 2018 deverá implementar a ação orçamentária: 1790 – construção de unidades do sistema carcerário, conforme especificado abaixo:

OBJETIVO ESPECÍFICO:

004 – CIDADANIA CARCERÁRIA: Promover a ressocialização da população carcerária; orientar, proteger e defender os direitos sociais, facilitando o acesso aos serviços públicos, visando à promoção da justiça social e da cidadania, bem como apoio à reinserção no mercado de trabalho.

Ações Necessárias para o Alcance do Objetivo Específico:

Ação Orçamentária

Inclusão de Ação Orçamentária

1709 – Construção de Unidades do Sistema Penitenciário

O anexo III - programas de governo do PPA 2016/2019 consta a seguinte programação orçamentária para os exercícios 2018 e 2019:

Governo do Distrito Federal
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Plano Plurianual 2016 - 2019
Anexo III - Programas de Governo

PROGRAMA : 6211 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

OBJETIVO : PROMOVER A DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS, ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DO DIREITO À CIDADANIA PLENA COM DIGNIDADE POR MEIO DE OFERTA DE INFORMAÇÕES E SERVIÇOS INTEGRADOS COM QUALIDADE.

TIPO DE PROGRAMA : Temático

PÚBLICO ALVO : POPULAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO

HORIZONTE TEMPORAL : Contínuo

INÍCIO : 2016

TÉRMINO : 2019

Valores do Programa	
Categoria Econômica	Totais
Despesas Correntes	2.200.000
Tesouro	2.200.000
Outras Fontes	-
Despesas Capital	1.000.000
Tesouro	1.000.000
Outras Fontes	-
Total	3.200.000

INDICADORES					UNIDADE MEDIDA	ÍNDICE MAIS RECENTE	APURADO EM	DESEJADO 1º ANO	DESEJADO 2º ANO	DESEJADO 3º ANO	DESEJADO 4º ANO	FONTE DA INFORMAÇÃO	
Ação Projeto Atividade Operação especial					Físico / Financeiro								
Código	Descrição	Produto	Unidade de Medida	Região	2016		2017		2018		2019		
					Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$	
1709	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO	PENITENCIÁRIA CONSTRUÍDA	M2	99	0		0		1	500.000		1	500.000

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

III.III – Exercício de 2018: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018 sob a ótica do Sistema Penitenciário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, Lei nº 5.950 de 03/08/2017, art. 2º, inciso XI, explicita, dentre seus objetivos, estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento⁴. Neste contexto, o art. 67, inciso II, alínea c, item 2, e o inciso XI, alínea f, orientam no sentido de:

Art. 67. O agente financeiro oficial de fomento deve direcionar sua política de concessão de empréstimos e financiamentos, prioritariamente, aos programas e projetos aos que visem a:

I – buscar a desconcentração espacial das atividades econômicas;

II – promover, na aplicação de seus recursos:

a) a redução dos níveis de desemprego;

b) a igualdade de gênero, raça, etnia, geração;

c) o atendimento:

1) dos analfabetos;

2) **dos detentos e ex-detentos;**

XI – financiar a geração de emprego e renda, por meio do microcrédito, com ênfase nos empreendimentos de economia solidária protagonizados por:

a) negros;

b) mulheres;

c) pessoas com deficiência ou doenças graves;

d) pessoas desprovidas de recursos financeiros;

e) analfabetos;

f) **detentos ou ex-detentos;**

III.IV – Exercício de 2018: Lei Orçamentária Anual de 2018 com o enfoque no Sistema Penitenciário do Distrito Federal

Com o objetivo de segregar alguns programas de trabalhos relacionados ao sistema prisional, realizou-se uma pesquisa no quadro de detalhamento da despesa⁵ das unidades orçamentárias: Secretaria de Segurança Pública e Fundo Penitenciário do DF.

A pesquisa ocorreu dentre os programas de trabalho disponíveis para estas unidades com a busca pelos termos: detento, prisional, penitenciária, presidiários e interno. Com isto foram selecionados os programas diretamente relacionados ao sistema

⁴ Agências oficiais de fomento: são instituições financeiras estatais voltadas para financiamento da atividade produtiva.

⁵Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD: trata-se de um relatório produzido pelo sistema SIGGo, por unidade orçamentária, que demonstra os programas de trabalhos com os respectivos valores orçamentários.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

prisional, no entanto, existem outros programas mais abrangentes que poderão atender esta finalidade.

A Lei Orçamentária Anual – LOA 2018, Lei nº 6060, de 29/12/2017, disponibilizou os seguintes programas de trabalho relacionados à política pública do sistema penitenciário (anexo 4):

a) Secretaria de Segurança Pública e da Paz

De acordo com a tabela 04, verifica-se que do montante autorizado de R\$ 94.961.402,99 para a Secretaria de Segurança Pública, já foram empenhados 99%, valores apurados até 06/2018. Destaca-se o Programa relacionado a fornecimento de alimentação aos presidiários que foram autorizados o valor de R\$ 48.719.166,33, que já então completamente empenhados.

Tabela 04 – Execução Orçamentária da Secretaria de Segurança Pública e da Paz (até junho 2018)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24101 – SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ						
PROGRAMA DE TRABALHO	FONTE DE RECURSOS	RECURSOS BLOQUEADO*	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADADO	em R\$ CRÉDITO DISPONÍVEL
9106 - (EPI) APOIO FINANCEIRO A CANDIDATO EM CURSO DE FORMAÇÃO - APOIO FINANCEIRO A CANDIDATO EM CURSO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PENITENCIÁRIOS - DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	300.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2426 FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	287.000,00	287.000,00	0,00	0,00
2540 - FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO AOS PRESIDIÁRIOS-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	48.719.166,33	48.719.166,00	27.057.562,88	0,00
4089 - (EPI) CAPACITAÇÃO DE PESSOAS - CAPACITAÇÃO DE EGRESSOS DO SISTEMA CARCERÁRIO E DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	450.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1720 – REFORMA DE UNIDADES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	221.057,00	0,00	0,00	0,00
2727 – MANUTENÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO DF-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	44.762.868,33	44.249.441,94	0,00	0,00
3072 – CONSTRUÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL AO PACIENTE JUDICIÁRIO-SSP-GAMA	100 – recursos ordinários	0,00	141.311,33	0,00	0,00	141.311,33
2890 REALIZAÇÃO DE AÇÕES ALTERNATIVAS PENAS-SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	700.000,00	700.000,00	0,00	0,00
2579 MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DE CONSELHO COPIEN – SSP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	130.000,00	130.000,00	94.683,04	0,00
TOTAL		750.000,00	94.961.402,99	94.085.607,94	27.152.245,92	99,08%

Fonte: siggs 2018, consulta em 12/06/2018

*Recursos Bloqueados: são os recursos de origem de emendas parlamentares que estão bloqueados até autorização dos parlamentares, conforme art.34 da LDO 2018.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

b) Fundo Penitenciário do Distrito Federal - FUNPDF

A tabela 05 demonstra a execução do Fundo Penitenciário do DF, observa-se que do montante disponível de R\$ 48.566.841,40, apenas 17% foram empenhados.

Cabe ressaltar que a maior receita do FUNPDF provém de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, no valor de R\$ 46.506.841,00. No entanto, deste valor apenas R\$ 8.002.961,40 foram empenhados (anexo 4).

Cabe destacar que para construção de unidades do sistema penitenciário do DF houve a destinação de apenas R\$ 500.000,00. Ainda neste contexto, a Informação nº 220/2012 – 1ª DIACOMP/TCDF, processo nº 13443/2012, itens de 18 e 19, já apontavam para o problema do déficit de vagas no sistema carcerário e a ausência de destinação de recursos para solucionar este problema (anexo 5).

Tabela 05 – Execução Orçamentária do Fundo Penitenciário do DF (até junho 2018)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24908 – FUNDO PENITENCIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL					
em R\$					
AÇÃO	FONTES DE RECURSOS	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	TOTAL LIQUIDADO	CRÉDITO DISPONÍVEL
2426 – Fortalecimento das Ações de apoio ao Interno e sua Família – FUNPDF	171 – recursos próprios dos fundos	300.000,00	95.390,00	75.220,00	204.610,00
4220 – Gestão de Recursos de Fundos- FNPDF	171 – recursos próprios dos fundos	47.766.841,40	8.308.035,40	,00	39.458.806,00
	182 – transferência do fundo penitenciário nacional				
1709 – Construção de Unidades do Sistema Penitenciário – DF	382 – transferência do fundo penitenciário nacional	500.000,00	,00	,00	500.000,00
	182 – transferência do fundo penitenciário nacional				
TOTAL		48.566.841,40	8.403.425,40	75.220,00	40.163.416,00

Fonte: SIGGO 2018, consulta em 12/06/2018

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

c) Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF

Conforme dados da tabela 06 abaixo, observa-se que a FUNAP/DF possui um orçamento total de R\$ 41.443.901,50, sendo que o montante de R\$ 11.956.695,48 foram empenhados, ou seja, 28% dos recursos.

A principal fonte de recurso da FUNAP/DF constitui da fonte 220 – diretamente arrecadados R\$ 38.889.000,00 e da fonte do tesouro distrital o valor de R\$ 1.521.597,50, (anexo 6).

Cabe destacar dois programas de trabalhos oriundos de emendas parlamentares: 14.122.6002.8517.9821 (EPI) MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS FUNAP/DF – DISTRITO FEDERAL, e 14.421.6211.2426.8546 (EPI) FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA - FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA - CURSOS PROFISSIONALIZANTES - FUNAP/DF - DISTRITO FEDERAL que totalizam o valor de R\$ 500.000,00.

Tabela 06 – Execução Orçamentária da Fundação de Amparo ao Preso (até junho 2018)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 24202 – Funap/DF						
PROGRAMA DE TRABALHO	FONTE DE RECURSOS	RECURSOS BLOQUEADO*	DESPESAS AUTORIZADAS	TOTAL EMPENHADO	em R\$	
					TOTAL LIQUIDADO	CRÉDITO DISPONÍVEL
14.122.6002.8502.8924 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	0,00	1.360.926,00	1.147.001,76	875.746,27	213.924,24
14.122.6002.8504.9725 CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários e 220 – diretamente arrecadados	0,00	307.671,50	248.192,03	205.584,02	59.479,47
14.122.6002.8517.9811 MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	1.200.000,00	175.620,30	147.297,29	1.024.379,70
14.122.6002.8517.9821 (EPI) MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS FUNAP/DF – DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	350.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14.126.6002.1471.5889 MODERNIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00
14.126.6002.2857.5218 GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00
14.128.6002.4088.5829 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00
14.131.6002.8505.8796 PUBLICIDADE E PROPAGANDA-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00
14.421.6211.2426.8538 FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados e 231 convênios	0,00	38.033.304,00	10.385.881,39	5.495.012,81	27.647.422,61
14.421.6211.2426.8546 (EPI) FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA FAMÍLIA - CURSOS PROFISSIONALIZANTES - FUNAP/DF - DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14.421.6211.2426.8547 (EPI) FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE APOIO AO INTERNO E SUA - ADUIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA AS	100 – recursos ordinários	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28.846.0001.9033.0002 FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	220 – diretamente arrecadados	0,00	105.000,00	0,00	0,00	105.000,00
28.846.0001.9050.7219 RESSARCIMENTOS, INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES-FUNAP-DISTRITO FEDERAL	100 – recursos ordinários e 220 – diretamente arrecadados	0,00	107.000,00	0,00	0,00	107.000,00
TOTAL		650.000,00	41.443.901,50	11.956.695,48	6.723.640,39	29.487.206,02

Fonte: sigg 2018, consulta em 02/07/2018

*Recursos Bloqueados: são os recursos de origem de emendas parlamentares que estão bloqueados até autorização dos parlamentares, conforme art 134 da LDO 2018.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

III.V – Recursos de Convênios relacionados com o Sistema Prisional

Além dos recursos elencados acima, a Secretaria de Segurança Pública do DF recebe recursos por meio de convênios firmados com a União para execução de determinados objetos. A tabela 07 relaciona os convênios vigentes voltados ao sistema prisional: (anexo 6)

Tabela 07 – Convênios para o Sistema Penitenciário

AÇÃO	CONVÊNIO SINGOV	DATA DE INÍCIO	DATA DE TÉRMINO	VALOR TOTAL	VALOR GOVERNO FEDERAL	VALOR GDF (CONTRAPARTIDA)	REPASSADO – GOV. FEDERAL
Implantação do projeto de capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes	813708/2014	31/12/2014	19/03/2019	507.232,00	474.199,00	33.033,00	474.199,00
Implantação do Centro de Monitoração eletrônica da população carcerária	812110/2014	31/12/2014	27/08/2019	991.935,00	892.741,00	99.193,50	892.741,00
Aparelhamento de unidades básicas de saúde prisional	812709/2014	31/12/2014	04/02/2019	144.678,40	124.798,33	7.686,00	124.798,00
Construção dos Centros de Detenção Provisória – CDP1, CDP2, CDP3 e CDP4 – Complexo da Papuda totalizando 3.200 vagas	787683/2013	19/02/2013	31/03/2019	133.376.620,00	80.000.000,00	53.376.620,00	56.000.000,00
Implantação do projeto de capacitação profissional e emp. De oficina permanentes (PROCAP) no DF	774198/2012	28/12/2012	28/01/2019	364.379,00	328.836,68	35.542,77	328.836,00
Reaparelhamento da Escola Penitenciária do Distrito Federal.	775119/2012	28/12/2012	29/06/2018	140.349,57	13.999,70	110.525,87	110.525,87
Projeto de Aparelhamento de 04 Unidades Básicas de Saúde no Distrito Federal.	822610/2015	31/12/2015	31/12/2017	388.144,26	387.690,26	454,00	387.690,26
Projeto de Ampliação da Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes.	822743/2015	31/12/2015	10/07/2018	6.468.443,04	6.287.643,04	180.800,00	4.375.613,61
Projeto de Implantação de Central Integrada de Alternativas Penais do Distrito Federal	823776/2015	30/12/2015	30/12/2019	2.620.303,08	2.554.795,50	65.507,58	2.554.795,50
Total				145.002.084,35	91.064.703,51	53.909.362,72	65.249.199,24

Fonte: SICONV – consulta em 19/06/2018

Estes convênios são administrados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz no programa de trabalho: 1569.0001 – Desenvolvimento dos Programas Nacionais de Segurança Pública – SSP – DF, com o detalhamento na fonte de recursos 132 – Convênios outros órgãos, 332 – convênios outros órgãos exercício anterior, 390 – contrapartida de convênio – tesouro, que atualmente apresenta o valor disponível de R\$ 28.110.871,57. Este valor fica disponível na conta do Banco do Brasil.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

Destaca-se que este programa de trabalho não realiza o detalhamento específico da execução dos convênios individualmente, não permitindo saber o que foi executado por cada um. Esta sistemática dificulta a transparência na aplicação dos recursos.

V. CONCLUSÕES

Portanto, conforme as informações apresentadas nesta nota técnica, conclui-se que:

1) No exercício de 2017, de acordo com os dados do Quadro de Detalhamento de Despesa por unidade orçamentária do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIG-Go, a Secretaria de Segurança Pública e Paz dispôs de 07 programas de trabalho relacionados à política pública do sistema penitenciário. A despesa total autorizada foi de R\$ 75.961.765,00, foram empenhados R\$ 74.227.540,29 e o valor de R\$ 1.734.224,71 restou disponível.

2) Em 2017, o Fundo Penitenciário do DF – FUNPDF apenas executou 0,17% (R\$ 92.262,40) das despesas autorizadas (R\$ 54.003.103,00). Ressalta-se que, da fonte de receita 382 – transferência do Fundo Penitenciário Nacional do exercício anterior restou sem execução o valor de R\$ 44.784.445,00. Este valor não retornou para a União, permaneceu à disposição do Fundo no exercício de 2018, (anexo 2).

3) Destaca-se que, a inexecução orçamentária poderá ensejar a extinção do Fundo Penitenciário do DF, conforme o art. 3º, da Lei complementar nº 894, de 02/03/2015, que determina que o Poder Executivo revise, encaminhando um projeto de lei à CLDF, os fundos especiais com baixa execução orçamentária.

A baixa execução orçamentária do Fundo Penitenciário do DF já foi analisada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, conforme consta nas Decisões nº 2864/2016 (processo nº11335/2012) e nº 5771/2015 (processo nº22153/2013).

Todas estas Decisões ressaltaram a baixa execução orçamentária do FUNPDF, que ocorre desde 2011(anexo 3).

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

4) Em 2017, a FUNAP/DF teve o orçamento disponível na ordem de R\$ 27.950.555,00, sendo o montante de R\$ 21.517.512,36 empenhados (77%), restando o valor de R\$ 6.433.042,64 disponível. A principal fonte de recursos é a 220 – diretamente arrecadadas, no valor de R\$ 25.064.814,00.

5) Em 2018, o Plano Plurianual 2016/2019, revisado pela Lei nº 6.061, de 29/12/2017, consta a previsão de construção de uma unidade do sistema penitenciário com o valor de R\$ 500.000,00 para os exercícios de 2018 e 2019, respectivamente.

5) Na Lei Orçamentaria para o exercício de 2018 (Lei nº 6060, de 29/12/2017) constam, pelo menos, nove programas de trabalhos relacionados com o sistema prisional. A despesa total autorizada foi de R\$ 94.961.402,69, o total empenhado foi de R\$ 94.085.607,94, ou seja, todo o recurso disponível foi empenhado.

6) Já o orçamento de 2018 disponível para o Fundo Penitenciário do DF possui três programas de trabalho, que totalizam em R\$ 48.566.841,40, sendo que apenas 17% (R\$ 8.403.426,40) deste valor foram empenhados até junho de 2018,(anexo 4).

8) Ressalta-se que a maior receita do FUNPDF provêm das transferências de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, fundo a fundo, no valor de R\$ R\$ 47.006.841,00. No entanto, apenas o montante de R\$ 10.373.521,40 foram empenhados até junho de 2018.

9) Em 2018, A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF possui um orçamento total de R\$ 41.443.901,50, sendo que o montante de R\$ 11.956.695,48 foram empenhados, ou seja, 28% da despesa autorizada. A principal fonte de recurso da FUNAP/DF constitui da fonte 220 – diretamente arrecadados R\$ 38.889.000,00 e da fonte do tesouro distrital o valor de R\$ 1. 521.597,50.

10) De acordo com os dados do sistema SICONV⁶, a Secretaria de Segurança Pública do DF firmou nove convênios relacionados ao sistema penitenciário e ainda estão em vigor.

⁶SICONV: <http://portal.convenios.gov.br/>, acesso em 19/06/2018.

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

O valor total dos convênios celebrados com a União é de R\$ 145.002.084,35. O Governo Federal já repassou o montante de R\$ 65.249.199,21, (anexo 6).

Estes convênios são administrados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz no programa de trabalho: 1569.0001 – Desenvolvimento dos Programas Nacionais de Segurança Pública – SSP – DF, com o detalhamento na fonte de recursos 132 – Convênios outros órgãos, 332 – Convênios outros órgãos exercício anterior, 390 – contrapartida de convênio – tesouro, atualmente apresenta o valor disponível é de R\$ 28.110.871,57. Este valor fica disponível na conta do Banco do Brasil.

Destaca-se que este programa de trabalho não realiza o detalhamento individual da execução orçamentária dos convênios, mas consolida todos os convênios desta Secretaria neste programa. Esta sistemática dificulta a transparência na aplicação dos recursos. Os extratos dos convênios acima encontram-se no anexo 6 desta nota técnica.

11) Face o exposto, sugere-se que haja um acompanhamento da execução orçamentária e financeira do FUNPDF para o exercício de 2018 com o objetivo de otimizar a aplicação dos recursos públicos na solução dos principais problemas do sistema penitenciário, tais como o déficit de vagas e a assistência material ao detento.

12) Assim como, para atender ao princípio da transparência, verificar a possibilidade junto à Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz, de individualização da execução orçamentária dos convênios em programas de trabalho específicos.

Nada mais havendo a afirmar, encerra-se esta Nota Técnica de nº 25/2018 – NUO/PDDC/MPDFT, composta de 16 páginas, anexos e glossário.

Brasília/DF, 03 de julho de 2018.

Anne Araujo Comber Correa de Oliveira Andrade
Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento
NUO/PDDC/MPDFT

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

GLOSSÁRIO

01. PPA – Plano Plurianual: *“O Plano Plurianual é a principal peça do processo de planejamento de médio prazo do Governo do DF. Previsto no art. 166 da Lei Orgânica do DF, é o instrumento que viabiliza a integração dos diversos planos e etapas do planejamento governamental. Por meio dele o governo estrutura seu planejamento, organizado em programas e objetivos específicos, agregando a estes as ações de governo que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade.”* (Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, Exercício de 2014, pg. 32);

02. LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias: *“É o instrumento que funciona como o elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do plano à estimativa das disponibilidades financeiras de determinado exercício. A LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA.”* (Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, Exercício de 2014, pg. 30);

03. LOA – Lei Orçamentária Anual: *“É uma importante ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças, que torna possível a operacionalização dos planos em função das possibilidades de ingresso de recursos financeiros. É o detalhamento dos programas de governo e permite sua execução efetiva. A Lei Orçamentária Anual deverá ser detalhada a partir da categoria de programação, incluindo-se a região administrativa e a discriminação da despesa, quanto a sua natureza, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação, tendo entre suas funções a redução das desigualdades inter-regionais.”* (Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, Exercício de 2014, pg. 30);

04. DOTAÇÃO INICIAL: representa o saldo do crédito inicial, fixado na lei orçamentária, para cada unidade orçamentária.

05. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: demonstra as alterações efetuadas no orçamento ao longo do exercício.

06. DESPESAS AUTORIZADAS: representa os créditos autorizados, através de decretos, portarias, leis para as unidades orçamentárias.

07. TOTAL EMPENHADO: demonstra o valor empenhado das unidades orçamentárias.

08. EMPENHO LIQUIDADADO: representa o total de empenhos para os quais houve o recebimento do produto ou do serviço pelas unidades orçamentárias.

09. CRÉDITO DISPONÍVEL: representa o valor orçamentário a empenhar.

10. CREDITO CONTINGENCIADO: representa a contenção em virtude de orçamento superestimado, podendo ser liberado mediante recuperação da arrecadação da receita.

11. CREDITO BLOQUEADO: representa os créditos orçamentários indisponíveis para remanejamento (alteração de quadro de detalhamento de despesa e cancelamentos de dotação).

Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO

ANEXOS