



Tribunal de Contas do  
Estado do Amazonas

# NOTA TÉCNICA SOBRE INDICADORES DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS NO SISTEMA PRISIONAL DO AMAZONAS

**Dispõe sobre orientação aos gestores do sistema prisional acerca da relevância da adoção de indicadores de política penitenciária, bem como do estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazos na gestão das vagas nas unidades prisionais do Estado do Amazonas.**

## **1. OBJETIVOS**

1. A presente nota técnica destina-se aos gestores públicos do sistema de prisional do Estado do Amazonas com os seguintes objetivos:

- 1.1 incentivar a adoção de indicadores mínimos na gestão da política penitenciária e o consequente estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazos que permitam acompanhamento periódico da gestão da política de redução e/ou controle do déficit de vagas nas unidades prisionais jurisdicionadas do Estado do Amazonas;
- 1.2 recomendar a publicização de indicadores de redução do déficit de vagas do sistema prisional, bem com das metas de curto, médio e longo prazos utilizadas para reduzir o déficit de vagas, em cumprimento ao princípio da transparência.

## **2. MOTIVAÇÃO**

2. Em 2018, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) realizou auditoria operacional coordenada com o Tribunal de Contas da União – Secex/Defesa com vistas a avaliar a situação da governança da segurança nas instituições públicas carcerárias do Estado do Amazonas.

3. O objetivo geral da auditoria operacional foi avaliar as medidas emergenciais adotadas para prevenir ou conter a rebelião nos presídios estaduais do Amazonas em 2017, verificando o cumprimento da legislação aplicável ao sistema prisional, no tocante ao acompanhamento da execução penal, na alocação dos presos, bem como em que medida o custo mensal do preso é utilizado como parâmetro de gestão.

4. No que se refere à alocação dos presos, o escopo da auditoria operacional limitou-se a abordar a superlotação das unidades prisionais, assim como definido pela Resolução nº 5/2016, do CNPCP<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Dispõe sobre indicadores para a fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais.*

5. Para tanto, a auditoria operacional buscou responder questões de auditoria que abrangeram diferentes aspectos da metodologia de aferição da redução e do controle do déficit de vagas no sistema carcerário, quais sejam:

a) o acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei nº 12.714/2012?

b) a alocação de presos nos estabelecimentos prisionais observa o previsto nos artigos 82 - §1º, 84, 85, 87, 91, 93, 102 da LEP?

6. Portanto, a auditoria concentrou esforços no sentido de identificar em que medida os gestores responsáveis por gerir e programar políticas públicas voltadas ao sistema prisional promoveram ações efetivas quanto à redução do déficit de vagas do sistema prisional do Estado do Amazonas, de forma a proporcionar a melhoria da avaliação da gestão do sistema.

7. Ocorre que, com a instrução do Processo TCE nº 14.754/2021, que trata do **1º monitoramento do sistema penitenciário**, mais precisamente, a partir dos trabalhos de planejamento (leitura da documentação; identificação do plano de ação encaminhado pelos gestores; estabelecimento do escopo de análise e objetivos dos trabalhos), **a unidade técnica se deparou com ausências de respostas satisfatórias da Administração penitenciária quanto à melhoria do déficit de vagas do sistema prisional do Estado do Amazonas.**

8. Ademais, o 1º monitoramento do sistema penitenciário tentará responder a essa e outras questões, contudo, a fase de execução dos trabalhos de levantamento poderá perdurar por tempo demasiadamente longo, vez que programado para meados de maio de 2022, com a conclusão do Relatório<sup>2</sup>.

9. Assim, diante da relevância das situações identificadas na auditoria operacional; bem como da ausência de informações quanto às ações efetivamente adotadas<sup>3</sup> em prol da mitigação e controle do déficit de vagas no sistema prisional, **considerou-se necessária a elaboração desta nota técnica visando incentivar os agentes públicos responsáveis pela gestão do sistema penitenciário e pela política de segurança pública, acerca da relevância de se adotar uma metodologia de tomada de decisão com base em indicadores; e ainda, no sentido de, ao tomarem conhecimento dos estudos aqui destacados, adotarem as medidas necessárias, se for o caso.**

<sup>2</sup> Relatório ainda será encaminhado ao Ministério Público de Contas (rito ordinário) e posteriormente à Relatoria, para finalmente, ser levado à deliberação do Tribunal Pleno.

<sup>3</sup> Ações no sentido de reduzir o déficit de vagas nas unidades prisionais do estado do Amazonas, com o objetivo de estabelecer metas de curto, médio e longo prazos, monitoráveis pelo órgão de controle permitindo o acompanhamento da redução do déficit.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO E LEGISLAÇÃO CORRELATA

10. A Lei Estadual nº 2.423/1996 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências, traz a seguinte orientação:

*Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado e dos municípios, auxiliar dos poderes legislativos estadual e municipais, no controle externo, nos termos da constituição estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:*

*[...] Parágrafo único - Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.*

11. O principal normativo regulador da execução penal é a Lei nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe, entre outros, sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

12. O Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN é o órgão executivo vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que acompanha e controla a aplicação da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) e das diretrizes da política criminal e penitenciária nacional, bem como as recomendações emanadas pelo conselho nacional de política criminal e penitenciária – CNPCP, por meio de resoluções e do plano nacional de política criminal e penitenciário. Além disso, o departamento é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

13. Segundo o art. 72, da Lei de Execução Penal, o DEPEN tem como atribuições:

*Art.72: são atribuições do departamento penitenciário nacional*

*i - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional;*

*ii - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;*

*iii - assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta lei;*

*iv - colaborar com as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;*

*v - colaborar com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.*

*vi – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao*

*cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.*

14. De acordo com a LEP, as unidades de execução penal no âmbito estadual<sup>4</sup> são: conselho penitenciário, departamentos penitenciários, juízo da execução, ministério público, patronato, conselho da comunidade e defensoria pública.

15. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPTC, órgão criado em 1980 e com atribuições previstas no art. 64 da Lei de Execução Penal – LEP, entre as quais “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança”, determinou o limite máximo de capacidade dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridade (parágrafo único, do art. 85, da Lei nº 7.210/84).

*Art. 64. Ao conselho nacional de política criminal e penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:*

*I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança;*

*II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;*

*III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do país;*

*IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;*

*V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;*

*VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;*

*VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;*

*VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do conselho penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos estados, territórios e distrito federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;*

*IX - representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;*

*X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.*

<sup>4</sup> Na esfera federal, os órgãos análogos são: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Departamento Penitenciário Nacional, órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

*Art. 85. O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.*

*Parágrafo único. O conselho nacional de política criminal e penitenciária determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.*

16. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP possui a atribuição de promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do país, conforme o art. 61, inciso III, da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal). Essa prerrogativa de avaliação do sistema criminal, especificamente quanto à política de gestão e controle das vagas do sistema prisional, se efetiva por meio da regra contida no art. 85, da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), **pelo qual ficou estabelecido que a unidade penal deve ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade; e, determinou o limite máximo de capacidade do estabelecimento de acordo com sua natureza e peculiaridades.**

17. Com o intuito de criar parâmetros visando à padronização de um modelo nacional que contribuísse para o controle e a diminuição do déficit carcerário, favorecendo todas as unidades da federação, o CNPCP aprovou por meio da Resolução nº 5/2016, parâmetros e indicadores para a fixação da lotação máxima nos estabelecimentos penais. De acordo com o art. 1º dessa Resolução, **a capacidade total de vagas no sistema prisional, por unidade federativa, deverá observar o critério universal de proporcionalidade do número de presos por 100.000 habitantes.**

18. A aferição da população carcerária, para efeito de cálculo, considera o número total de encarcerados sob custódia dos estabelecimentos penais vinculados aos órgãos de administração penitenciária que se encontra em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios. Assim, de acordo com a regra estipulada, essa população deverá ser indexada pra fins de comparabilidade com outros sistemas prisionais (nacionais e internacionais), conforme art. 1º da aludida resolução.

19. Por meio da Resolução nº 5/2016, o CNPCP estabeleceu um **“ponto de alerta”** visando **ajustar o desvio de execução na hipótese de lotação incompatível e superior à capacidade das unidades prisionais.** Trata-se de uma “linha de corte” para controle da superlotação de unidade penais exigindo um plano de redução da superlotação com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades competentes diante do excesso ou desvio de execução, impondo equilíbrio.

20. O anexo III, da Resolução nº 9/2011 conceituou e definiu a classificação dos estabelecimentos penais. Dito isso, entender a conceituação de cada tipo de estabelecimento, sua natureza e finalidade está diretamente concentrada à intenção dessa nota técnica, **a uma:** por que especifica e situa os executores da administração penitenciária a que tipo de estabelecimento deve recorrer quando do recebimento de pessoas privadas de liberdade; **a duas:** sem essa noção de classificação e

finalidade pode-se ter uma percepção equivocada do quantitativo de vagas do sistema prisional levando a um descontrole do déficit de vagas. Isto porque a alocação de presos em estabelecimentos diversos do previsto na LEP acaba distorcendo o déficit de vagas de cada regime, a exemplo de presos provisórios em estabelecimentos destinados cujas vagas já estejam todas ocupadas, vez que acaba considerando que as vagas de todo conjunto penal está disponível, independentemente da natureza e da finalidade do estabelecimento penal, o que impossibilita identificar o déficit nesses estabelecimentos penais para cada tipo de regime, inclusive presos provisórios.

21. A diferença essencial entre os vários tipos de estabelecimentos penais está na categoria das pessoas presas que os ocuparão.

### *ANEXO III – RESOLUÇÃO CNPCP 09/2011.*

#### *1. CONCEITUAÇÃO*

*a) estabelecimentos penais: todos aqueles utilizados pela justiça com a finalidade de alojar ou atender pessoas presas, quer provisórias, quer condenadas, ou ainda aquelas que estejam submetidas à medida de segurança;*

*b) estabelecimentos para idosos: estabelecimentos penais próprios, ou seções, ou módulos autônomos, incorporados ou anexos a estabelecimentos para adultos, destinados a abrigar pessoas presas que tenham no mínimo 60 anos de idade ao ingressarem ou as que completem essa idade durante o tempo de privação de liberdade;*

*c) cadeias públicas ou estabelecimentos congêneres: estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas em caráter provisório;*

*d) penitenciárias: estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas com condenação à pena privativa de liberdade em regime fechado, dotadas de celas individuais e coletivas;*

*e) colônias agrícolas, industriais ou similares: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena em regime semiaberto;*

*f) casas do albergado: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena privativa de liberdade em regime aberto, ou pena de limitação de fins de semana;*

*g) centros de observação criminológica: estabelecimentos penais de regime fechado e de segurança máxima onde devem ser realizados os exames cujos resultados serão encaminhados às comissões técnicas de classificação, as quais indicarão o tipo de estabelecimento e o tratamento adequado para cada pessoa presa;*

*h) hospitais de custódia e tratamento, aqui denominados serviço de atenção ao paciente judiciário: estabelecimentos penais destinados a atender pessoas submetidas à medida de segurança;*

*i) complexos ou conjuntos penais: conjunto arquitetônico de unidades penais que formem um sistema de atendimentos com algumas funções centralizadas e compartilhadas pelas unidades que o constituem;*

*j) central de penas e medidas alternativas: estabelecimentos destinados a atender pessoas que cumprem penas e medidas alternativas.*

22. Por fim, recai sob o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, a centralidade na fixação de diretrizes da política criminal e de execução penal, na uniformização de padrões mínimos de indicadores estatísticos em plano estratégico, a serem adotados, como recomendação obrigatória para adoção em cada unidade penal, como instrumento balizador de inspeção e fiscalização jurídica dos estabelecimentos penais.

#### 4. INDICADORES DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DO AMAZONAS

23. Considerando presos em estabelecimentos penais e presos detidos em outras carceragens, o Infopen 2021<sup>5</sup> aponta que o **Amazonas tem uma população carcerária de 14.908, o equivalente a 349,13 presos por 100.000 habitantes**. Comparado com os demais Estados da Federação, os números do Amazonas correspondem a **16a maior população de pessoas privadas de liberdade no Brasil**. Considerando, apenas presos custodiados em unidades prisionais, sem contar delegacias, o Amazonas possui 13.789 presos, assim distribuídos:

- ✓ 4.616 – provisórios;
- ✓ 2.688 – em regime fechado;
- ✓ 5.088 – em regime semi-aberto;
- ✓ 1.386 – regime aberto; e,
- ✓ 11 - outros

##### 4.1 Crescimento da população prisional

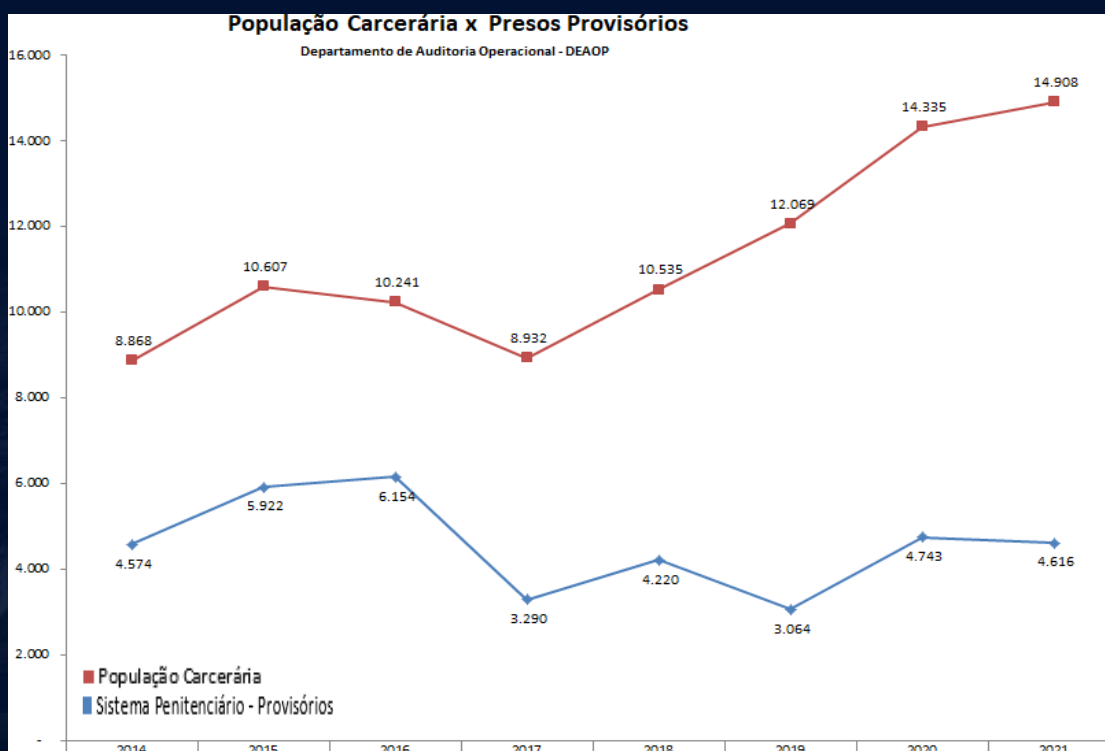
24. De acordo com os dados obtidos junto ao Sisdepen, **em 2014, a população carcerária era de 8.868 mil presos sob custódia<sup>6</sup>. Em junho de 2021, essa população passou para 14.908 mil**. Assim, comparando-se os dois montantes, **percebe-se um aumento da ordem de 169% (2014-2021) da população prisional**.

Gráfico 1: Variação Relativa - população carcerária x presos provisórios (2014 – 2021/Infopen)

<sup>5</sup> Sistema de informações do Departamento Penitenciário Nacional. Consultado em 20/02/2022.

<sup>6</sup> Incluído, as polícias judiciárias, batalhões de polícias e bombeiros militares.





25. Como se vê, a **população carcerária vem crescendo, em média, 9,73% ano**, com base nos números apresentados no Relatório do Infopen (2014-2021), passando de 8.868 mil pessoas em 2014 para 14.908 mil pessoas privadas de liberdade em 2021.

26. Não custa lembrar que, **a oferta de mais vagas no sistema carcerário é umas das ações que tende a combater essa crescente taxa**, conforme prevê o art. 85, da Lei nº 7.210/1984.

27. Por sua vez, o CNPCP, no item 3.2 do anexo II da Resolução nº 09/2011, preleciona que **deve haver um controle da capacidade atual necessária e a projetada para os próximos cinco anos**.

#### 4.2 Do tipo de estabelecimento

28. De acordo com o disposto no artigo 84, da Lei de Execução Penal, com redação dada pela Lei nº 13.167/2015, que define os critérios de separação dos presos nas unidades penais, e cuja implementação exige visão sistêmica que permita a fiscalização do critério de separação das pessoas privadas de liberdade em cada unidade prisional. Assim, cada pessoa privada de liberdade deve ser alocada em unidade prisional compatível com o regime de cumprimento da sua pena.

29. As unidades prisionais estão distribuídas por tipo de estabelecimento penal que por sua vez está classificado de acordo com a destinação e finalidade deste (provisório; definitivo; submetido à

medida de segurança) e, respectivamente, ao regime de cumprimento da pena (aberto; semiaberto; fechado), conforme se vê na Tabela 1:

**Tabela 1: Estabelecimento Penal – finalidade x regime de cumprimento da pena**

Estabelecimento Penal	Destinação / Finalidade	Regime de cumprimento da Pena	Referência na LEP
Cadeia Pública	Preso Provisório	Não cabe	Art. 102
Penitenciária	Preso Definitivo	Regime Fechado	Art. 87
Colônia Agrícola, Industrial ou Similar	Preso Definitivo	Regime emi-Aberto	Art. 91
Casa do Albergado	Preso Definitivo	Regime Aberto	Art. 93
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico	Submetido à medida de segurança	Não cabe	Art. 99

Estabelecimento Penal	UNIDADE	Qde de Presos - Provisórios	Qde de Presos - Sentenciados	POPULAÇÃO	CAPACIDADE
Cadeia Pública	CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIO MASCULINO II	127	75	202	240
Unidade Provisória	CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIO FEMININO	117	-	117	180
Penitenciária	COMPAJ - REGIME FECHADO	-	1021	1021	454
Unidade Provisória	UNIDADE PRISIONAL DO PURAQUEQUARA	1048	161	1209	614
Cadeia Pública	CENTRO DE DET. PROVISÓRIO MASCULINO I	1059	206	1265	568
Unidade Provisória	INSTITUTO PENAL ANTÔNIO TRINDADE	856	16	872	496
Penitenciária	PENITENCIÁRIA FEMININA DE MANAUS	-	65	65	72
<b>TOTAL</b>		<b>3207</b>	<b>1544</b>	<b>4751</b>	<b>2624</b>

Fonte: ELABORADO PELO DEAOP. DADOS DO PORTAL INFOPEN / jul-2017

NOTA: Art. 85 da LEP - estabelece que a unidade penal deva ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

30. Em 2017, as unidades prisionais estaduais detinham ao todo 2.624 mil vagas (Infopen – jul/2017) e, já naquele ano, apresentava um déficit de 2.127 mil vagas. Os dados revelam que 80% (2.098 mil vagas) eram destinadas a presos sem condenação, enquanto que para o regime fechado existiam 526 vagas (20%).

31. Ademais, 7 (sete) dos 19 (dezenove) estabelecimentos prisionais no Amazonas (36,84%) foram construídos para a detenção de presos provisórios<sup>7</sup>. As unidades destinadas para o cumprimento de regime fechado<sup>8</sup> representam 26,32% dos estabelecimentos prisionais; já as unidades destinadas a diversos tipos de regime representam 10,53% e as unidades concebidas para o regime semiaberto, também configuram 10,53% dos casos, conforme se pode ser no quadro abaixo:

<sup>7</sup> Presos provisórios são aqueles recolhidos a estabelecimento prisional em razão de prisão em flagrante (art. 301 e seguintes do Código de Processo Penal (CPP) – Lei nº 3.689/1941), prisão preventiva (arts. 311 a 316 do CPP), prisão resultante de pronúncia (art. 408 do CPP), prisão decorrente de sentença penal condenatória recorrível (arts. 594 do CPP e 59 da Lei nº 11.343/2006, Nova Lei de Drogas) ou prisão temporária (Lei nº. 7.960/1989). O preso provisório deve ficar em uma cadeia pública.

<sup>8</sup> Presos definitivos são aqueles que se encontram recolhidos em estabelecimento prisional em razão de sentença penal condenatória com trânsito em julgado. O cumprimento da pena dos presos definitivos varia conforme o regime estabelecido pelo juiz, podendo ser: fechado, semiaberto ou aberto.

Tabela 2: Tipo de Estabelecimento

Tipo de estabelecimento - originalmente destinado									
UF	Destinado a diversos tipos de regime	Destinado à realização de exames gerais e criminológico	Destinado ao cumprimento de medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial	Destinado ao cumprimento de pena em regime aberto ou de limitação de fim de semana	Destinado ao cumprimento de pena em regime fechado	Destinado ao cumprimento de pena em regime semiaberto	Destinado ao recolhimento de presos provisórios	Outros	Total
AC	1	0	0	1	4	1	1	0	8
AL	0	0	1	0	6	1	2	0	10
AM	2	0	1	1	5	2	7	1	19
AP	2	0	0	0	1	1	3	0	7
Brasil	177	6	26	22	364	114	754	44	1507

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho /2017

32. Conforme dados de 2017, do total de 3.207 mil presos provisórios, 14,28% (458 presos) já haviam recebido sentença e deveriam ter sido encaminhados para a unidade prisional compatível com o regime de cumprimento da pena. **Essa disfunção, ou seja, a manutenção de presos sentenciados em vagas de unidades destinadas a presos provisórios distorce o total de vagas do sistema prisional.**

Tabela 3: Dados do Sistema Prisional - unidades de vagas provisórias com presos sentenciados

0	UNIDADE	Qde de Presos - Provisórios	Qde de Presos - Sentenciados	POPULAÇÃO	CAPACIDADE
Cadeia Pública	CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIO MASCULINO II	127	75	202	240
Unidade Provisória	CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIO FEMININO	117	-	117	180
Unidade Provisória	UNIDADE PRISIONAL DO PURAQUEQUARA	1048	161	1209	614
Cadeia Pública	CENTRO DE DET. PROVISÓRIO MASCULINO I	1059	206	1265	568
Unidade Provisória	INSTITUTO PENAL ANTÔNIO TRINDADE	856	16	872	496
TOTAL		3207	458	3665	2098

Fonte: ELABORADO PELO DEAOP. DADOS DO PORTAL INFOPEN / jul-2017

NOTA: Art. 85 da LEP - estabelece que a unidade penal deva ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

33. Em 2014, 51,58% (4.574 de um total de 8.868) dos presos no sistema prisional eram provisórios. Em 2021 esse percentual caiu para 30,96% (4.615 de um total de 14.908 presos).

34. Conquanto tenha havido queda em valores percentuais, em números absolutos o quantitativo continua praticamente inalterado. Esse fator mantém o sistema prisional sob pressão acentuando o déficit de vagas, a tomar, sobretudo, o tamanho da população carcerária atual.

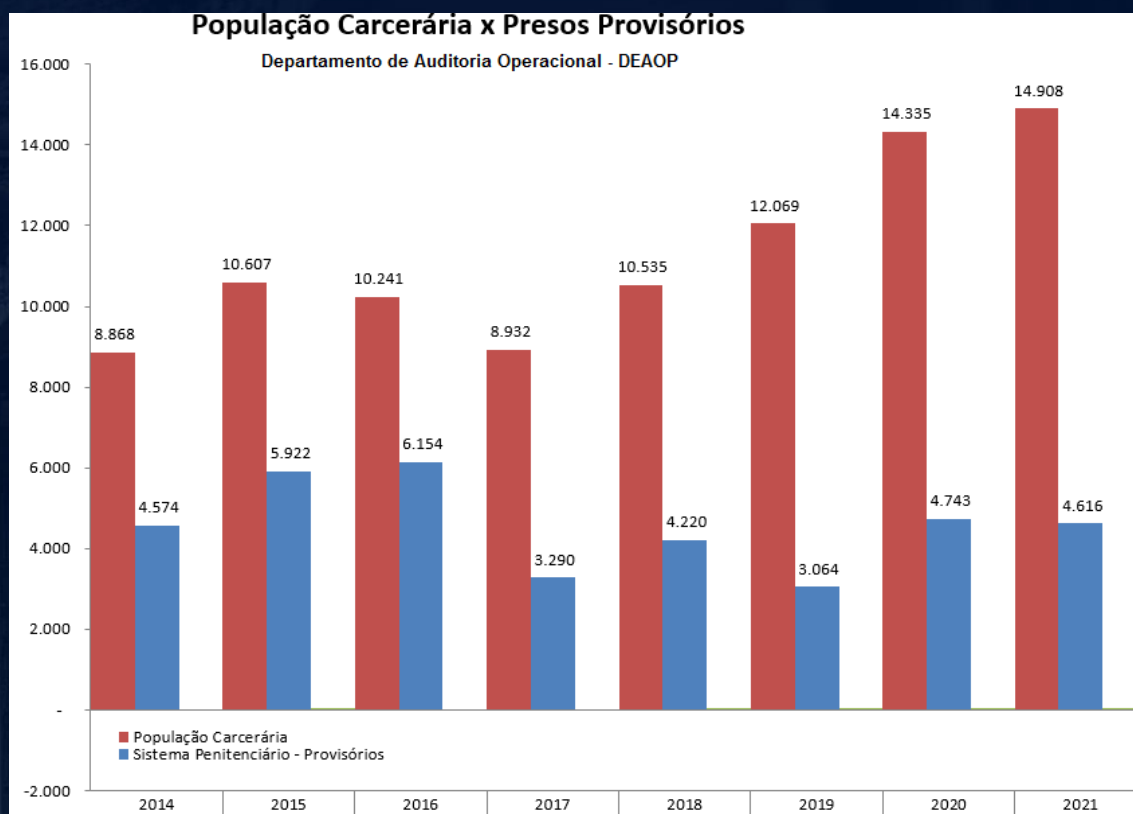
Tabela 4: Representatividade dos presos sem condenação frente à população carcerária

AMAZONAS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
POPULAÇÃO PRISIONAL	8.868	10.607	10.241	8.932	10.535	12.069	14.335	14.908
Sistema Penitenciário	8.868	10.607	10.241	8.932	10.535	12.069	14.335	14.908
[%] Presos sem condenação	51,58%	55,83%	60,09%	36,83%	40,06%	25,39%	33,09%	30,96%
VAGAS	2.180	2.181	4.492	4.413	3.832	3.511	8.534	8.535

Fonte: ELABORADO PELO DEAOP. DADOS DO PORTAL INFOPEN

35. A quantidade (números absolutos) de presos provisórios (sem uma condenação) manteve-se praticamente inalterada desde 2014, correspondendo em média a 4.573 mil presos. Todavia, se considerar essa variação em termos percentuais, isto é, a relação percentual entre a população carcerária do período (14.908) e o quantitativo de presos sem condenação (4.616) para o mesmo período, **os números demonstram uma queda de 20,62% (51,58% - 30,96%)**.

Gráfico 2: Variação - população carcerária x presos provisórios (2014 – 2021/infopen)



36. Quanto aos conjuntos penais, não se encontrou informações junto aos repositórios<sup>9</sup> eletrônicos oficiais do Estado do Amazonas que permitam identificar esses dados, notadamente, individualizados por unidade prisional. Também não foi possível identificar informações para os exercícios que sucederam o ano de 2017, **o que impossibilita identificar o déficit nesses estabelecimentos penais para cada tipo de regime, inclusive presos provisórios**.

37. Essa carência de dados e informações pode limitar a tomada de decisão acerca da existência de vagas disponíveis dentro do sistema prisional. Tal disfunção tende a impulsionar o atual modelo para uma situação de risco em face do aumento e/ou descontrole da oferta de vagas não

<sup>9</sup> A busca se operou nos Portais Institucionais e no Portal da Transparência do Estado do Amazonas

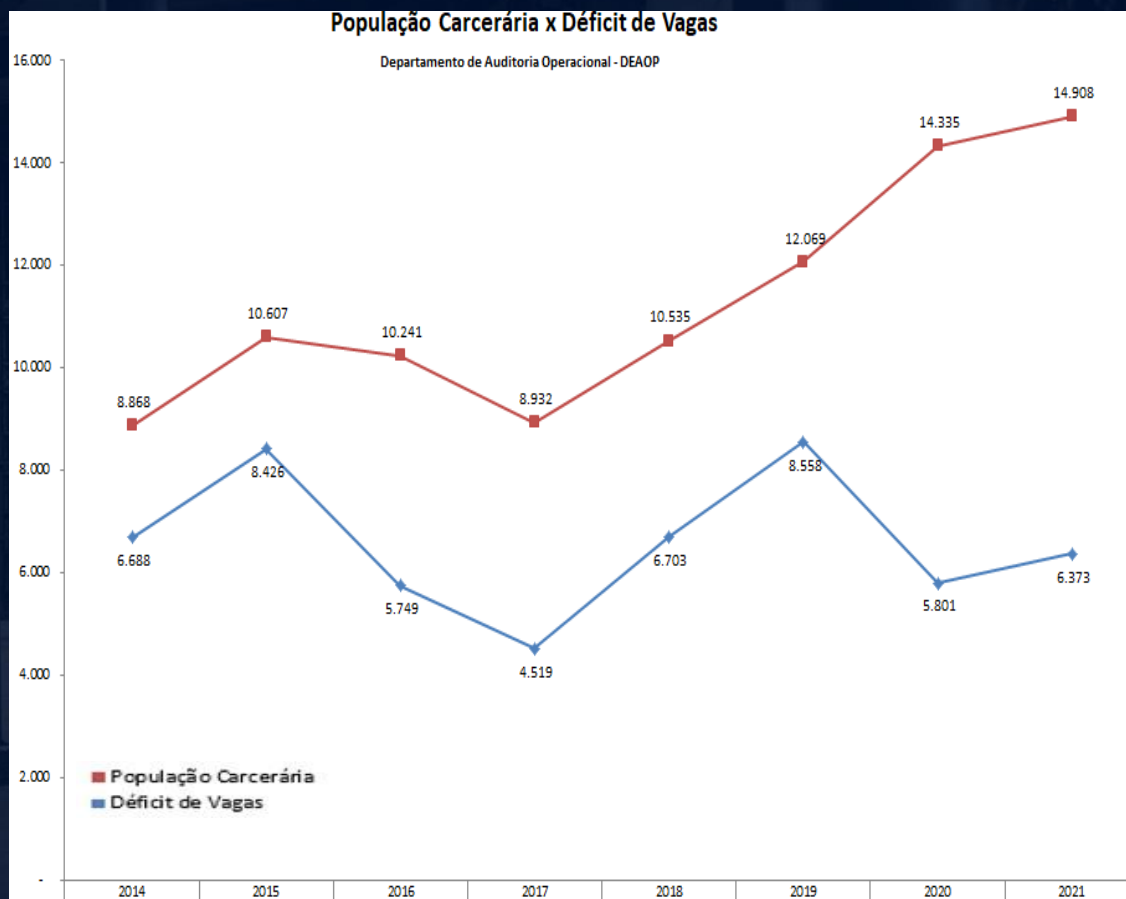
exclusivas para presos condenados<sup>10</sup> o que impõe a observância constante para os fins de evitar o descontrole da superlotação e o alcance das políticas públicas ao universo dessas pessoas.

### 4.3 Do déficit de vagas

38. O déficit de vagas, em seus respectivos sistemas prisionais, apontava 4.519 mil vagas em 2017. Esse déficit alargou-se para 6.373 mil vagas em 2021 conforme demonstram os dados do levantamento nacional de informações penitenciárias - 2021.

39. Comparando-se com o ano 2019, o déficit de vagas no sistema prisional amazonense diminuiu de 8.558 mil vagas para 6.373 mil vagas em 2021 (retração de 25,50%). Já o crescimento populacional para o mesmo período subiu de 14.335 mil presos para 14.908 mil presos (4%).

Gráfico 3: variação - população carcerária x déficit de vagas (2014 – 2021/Infopen)



40. A taxa de ocupação (razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade de vagas existentes no sistema prisional) diminuiu de 247,11% para 233,92%,

<sup>10</sup>A Auditoria Operacional constatou que em quatro estabelecimentos penais destinados a presos provisórios existiam 458 presos sentenciados de um total de 1.544 mil sentenciados (30%).

considerando o período de 2020 à 2021. Em que pese a redução de 13,19% na taxa de ocupação os percentuais ainda se encontram elevados quando comparados ao ano de 2017 (197,65%). Ademais, os percentuais se mantiveram em torno de 150% em 2018 e 2019, tornando a aumentar em 2020 e 2021.

**Tabela 5: Dados do Sistema Prisional (2014 – 2021/INFOPEN)**

AMAZONAS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>POPULAÇÃO PRISIONAL</b>	8.868	10.607	10.241	8.932	10.535	12.069	14.335	14.908
Sistema Penitenciário	8.868	10.607	10.241	8.932	10.535	12.069	14.335	14.908
[%] Presos sem condenação	51,58%	55,83%	60,09%	36,83%	40,06%	25,39%	33,09%	30,96%
Regime Fechado	1.605	1.644	1.791	1.824	1.980	2.550	2.681	2.688
Regime Aberto	666	1.015	1.305	1.243	1.385	1.414	1.252	5.088
Regime Semiaberto	1.021	951	1.791	1.824	1.542	3.843	4.767	1.386
<b>VAGAS</b>	2.180	2.181	4.492	4.413	3.832	3.511	8.534	8.535
<b>DÉFICIT DE VAGAS</b>	6.688	8.426	5.749	4.519	6.703	8.558	5.801	6.373
<b>TAXA DE OCUPAÇÃO</b>	112,60%	125,88%	178,14%	197,65%	157,17%	141,03%	247,11%	233,92%
<b>TAXA DE APRISIONAMENTO</b>	228,10	269,30	223,00	218,72	258,17	291,20	340,68	349,13

Fonte: ELABORADO PELO DEAOP. DADOS DO PORTAL INFOPEN

41. Os dados acima (2021) possibilitam a análise dos padrões de ocupação do sistema prisional de acordo com a natureza da prisão ou tipo de regime. Em relação aos presos provisórios (presos sem condenação), observamos uma taxa de ocupação da ordem de 30,96%, enquanto para os condenados em regime fechado a taxa é de 18,03%. Para o semiaberto, temos taxa de ocupação de 9,29% e para o aberto 34,13%.

**Tabela 6: Distribuição de vagas por tipo de regime ou natureza da prisão**

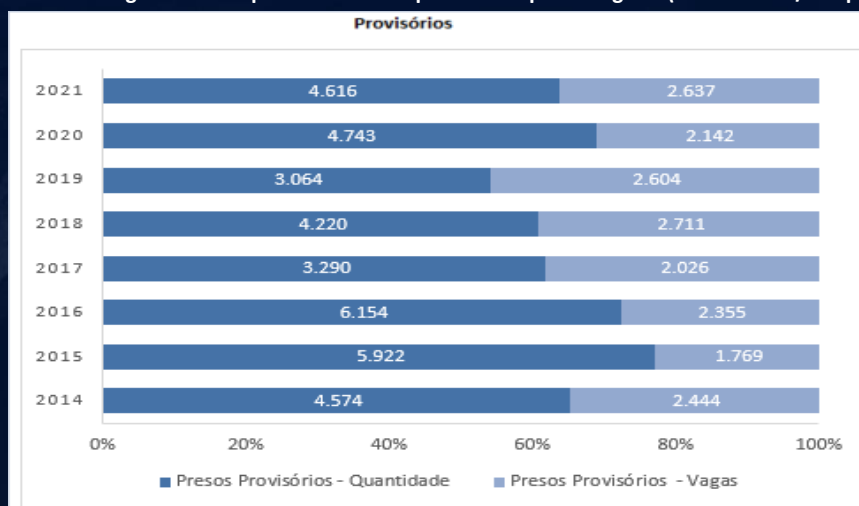
ANO	Presos sem condenação	Regime Fechado	Regime Aberto	Regime Semiaberto	Outros
2021	30,96%	18,03%	34,13%	9,29%	7,59%
2020	33,09%	18,70%	8,73%	33,25%	6,23%
2019	25,39%	21,13%	11,72%	31,84%	9,92%
2018	40,96%	18,79%	13,15%	14,64%	12,46%
2017	36,83%	20,42%	13,92%	13,86%	14,97%
2016	60,09%	17,49%	12,74%	9,60%	0,08%
2015	55,83%	15,50%	9,57%	8,97%	10,13%
2014	51,58%	18,10%	7,51%	11,51%	11,30%
<b>MÉDIA</b>	41,84%	18,52%	13,93%	16,62%	9,09%
<b>Desvio Padrão</b>	0,13	0,02	0,08	0,10	0,05

Fonte: ELABORADO PELO DEAOP. DADOS PORTAL INFOPEN

42. Na tabela 6, os dados possibilitam a análise dos padrões de ocupação do sistema prisional de acordo com a natureza da prisão ou tipo de regime. Em relação aos presos provisórios a média de

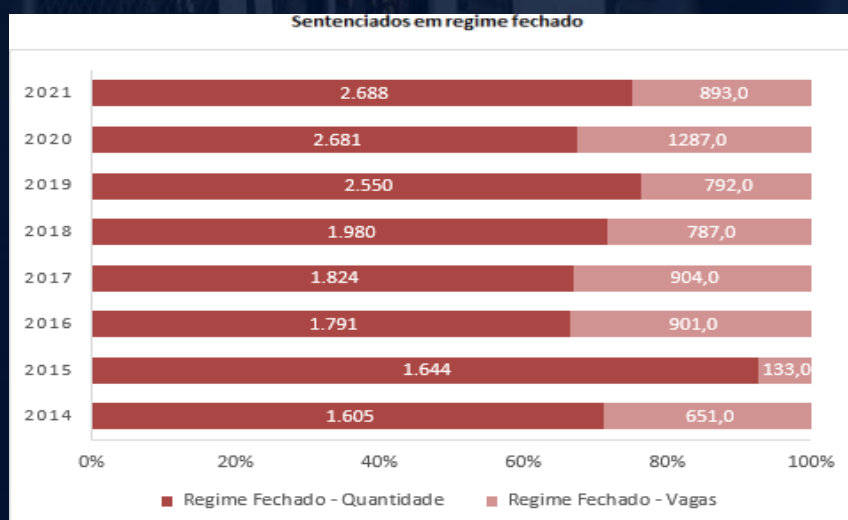
presos é 41,84% do total de presos, enquanto para os condenados em regime fechado a taxa é de 18,52%. Considerando que os sistemas possuem déficits em praticamente todos os regimes a situação mostra-se mais alarmante.

**Gráfico 4: Vagas e déficit por natureza da prisão ou tipo de regime (2014 – 2021/Infopen)**



43. O gráfico 4 demonstra a relação entre o tipo de regime ou a natureza da prisão frente as respectivas vagas disponíveis. Percebe-se que todos os anos (2014-2021) apresentaram déficit de vagas. Em 2015 os dados demonstram que a proporção entre presos provisórios e vagas disponíveis chegou próximo de 80%. Dados de 2021 demonstram que a situação não apresentou melhora haja vista que a proporção de provisórios supera em 1,75 para 1 a quantidade de vagas disponíveis.

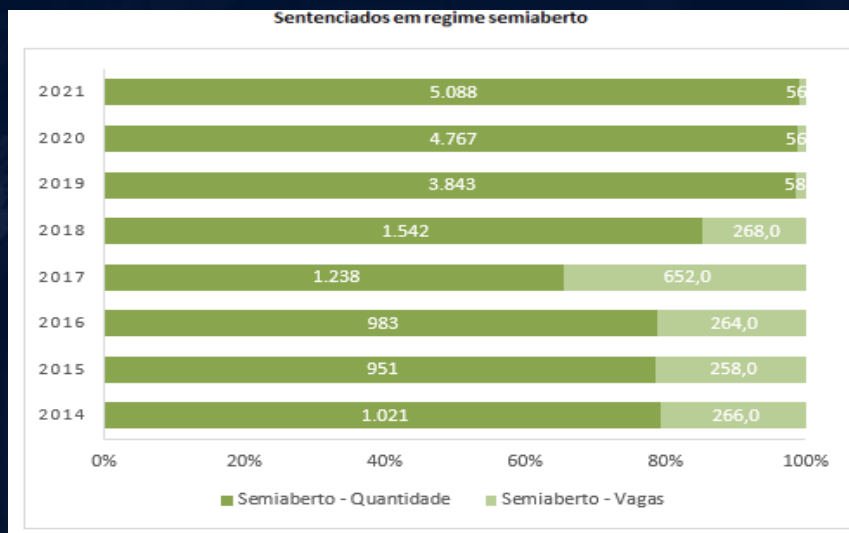
**Gráfico 5: Vagas e déficit por natureza da prisão ou tipo de regime (2014 – 2021/Infopen)**



44. O gráfico 5 demonstra a relação entre o tipo de regime ou a natureza da prisão frente as respectivas vagas disponíveis. Percebe-se que todos os anos (2014-2021) apresentaram déficit de

vagas. Em 2015 os dados demonstram que a proporção entre presos condenados ao regime fechado e vagas disponíveis ultrapassou 90%. Dados de 2021 demonstram que a situação não apresentou melhora haja vista que a proporção de presos em regime fechado supera em 3 para 1 a quantidade de vagas disponíveis.

**Gráfico 6: Vagas e déficit por natureza da prisão ou tipo de regime (2014 – 2021/Infopen)**



45. O gráfico 6 demonstra a relação entre o tipo de regime ou a natureza da prisão frente as respectivas vagas disponíveis. Percebe-se que todos os anos (2014-2021) apresentaram déficit de vagas. Desde 2019 a proporção entre presos condenados ao regime semiaberto e vagas disponíveis vem apresentando índices superiores a 95%. Dados de 2021 demonstram que a situação não apresentou melhora haja vista que a proporção de presos em regime semiaberto supera em 90 para 1 a quantidade de vagas disponíveis.

46. Ao analisar os dados contidos na seção 4.2 – do tipo de estabelecimento é possível observar os modelos de ocupação do sistema prisional estadual segundo a natureza da prisão ou tipo de regime penal ao qual o custodiado foi submetido. Considerando o ano de 2021, o regime fechado concentra 2.688 mil pessoas custodiadas, distribuídas em um total de 893 vagas. Já as pessoas custodiadas provisoriamente, representam 4.616 detentos, alocados em 2.637 vagas.

47. Por fim, verifica-se que o total de 5.088 presos sentenciados no regime semiaberto, se encontram detidos em 56 vagas. Em relação ao déficit total de vagas é possível inferir que há uma carência de vagas em todo o sistema penitenciário estadual. Este déficit, considerando o regime fechado, apresenta uma necessidade de mais de 1.795 mil vagas, seguido pelos detentos em regime provisório - sem condenação, cujo déficit é acima de 1.970 mil e os custodiados em regime semiaberto, no qual o déficit apresentado foi na ordem de 5.032 vagas, totalizando mais de 8.800 vagas.



48. Disso, infere-se que manter presos sentenciados em unidades exclusivamente destinadas a presos provisórios **exerce forte pressão no déficit de vagas do sistema prisional**, não por outra razão, **mas pelo fato de mitigar a real necessidade de vagas destinadas aos presos sentenciados** (regime fechado).

## RECOMENDAÇÕES

49. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, sensível aos esforços institucionais que vêm sendo adotados pelos órgãos gerenciadores do sistema prisional e, na busca pela melhoria das condições e dos direitos das pessoas privadas de liberdade, recomenda aos gestores públicos do sistema de prisional do Estado do Amazonas que adotem as seguintes medidas com vistas a minimizar os efeitos negativos da superlotação das unidades prisionais, dentre outras:

- 49.1 adote indicadores para acompanhamento periódico da gestão política penitenciária, especificamente, quanto às ações de redução do déficit de vagas nas unidades prisionais jurisdicionadas do Estado do Amazonas;
- 49.2 estabeleça metas de curto, médio e longo prazos, monitoráveis pela Administração e pelos órgãos de controle, no planejamento da política pública de capacidade de vagas no sistema prisional;
- 49.3 implemente as ações necessárias e específicas visando reduzir e/ou controlar o déficit de vagas no sistema prisional;
- 49.4 providencie a publicização dos indicadores, metas e ações implementadas, preferencialmente nos portais eletrônicos oficiais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

50. O levantamento e análise dos dados ora apresentados suscitaram ampla compreensão da realidade prisional. Como exemplo disso cita-se:

- ✓ o crescimento acelerado da população carcerária;
- ✓ a presença de presos condenados nos estabelecimentos destinados a presos provisórios;
- ✓ a alarmante taxa de ocupação dessas unidades; e
- ✓ a situação de extrema superlotação nos estabelecimentos prisionais

51. Tais dados contêm informações que exigem atuação mais atenta das unidades que compõem o sistema prisional, bem como o acompanhamento pelos órgãos de controle, visando aperfeiçoar as ações voltadas à política de gestão da segurança pública.

52. Na contramão, o desconhecimento dos fatores que dão causa à superlotação do sistema prisional e/ou seu mal dimensionamento impacta tanto a eficiência da administração dos estabelecimentos prisionais quanto das políticas públicas relacionadas ao tema.

53. Dito isso, entende-se que as recomendações aqui propostas tendem a impulsionar os resultados da política pública voltada à segurança, notadamente, quanto à política prisional no que tange à mitigação do déficit de vagas por meio da adoção de indicadores de curto, médio e longo prazos.

54. Assim, como boa prática administrativa, insta-se aos gestores públicos amazonenses que envidem esforços, na medida de suas possibilidades, com vistas à implementação das recomendações tratadas na presente nota técnica.

### Dúvidas e Informações

Em caso de dúvidas e/ou informações, favor entrar em contato pelo: [secex@tce.am.gov.br](mailto:secex@tce.am.gov.br)

### REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais no 1/92 a 53/2006 e pelas emendas constitucionais de revisão no 1 a 6/94.-brasília: senado federal, subsecretaria de edições técnicas, 2007.462 p.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, com as alterações das leis nº 10.792/2003, 12.313/2010, 12.24/2010 e 13.163/2015. Institui a Lei de Execução Penal.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012. Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 05, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução CNPCP nº 09, de 18 de novembro de 2011. Editar as diretrizes básicas para arquitetura penal, conforme constam

dos anexos de I a IX desta resolução, revogado o disposto na Resolução CNPCP nº 3, de 23 de setembro de 2005.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Altera a LC no 79/1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do fundo penitenciário nacional aos fundos dos estados e do distrito federal, e a Lei nº 11.473/2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública. Portaria nº 02, de 12 de janeiro de 2016. Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNISP, 4ª edição, de acordo com as deliberações do conselho especial do SISP.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, cujos princípios são a integração, a colaboração e a cooperação entre união, estados, municípios e o distrito federal.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário. 2017. Disponível em: acesso em: 4 jan. 2022.

\*\*\*\*\*

#### **NOTA TÉCNICA Nº 1/2022-DEAOP/SECEX (PROCESSO SEI 3142/2022)**

<b>Elaboração:</b>	<b>De acordo:</b>	<b>Autorização:</b>
<b>Alexandre Ribeiro Amaral</b> Chefe Deaop	<b>Jorge Guedes Lobo</b> Secretário-Geral Secex	<b>Cons. Érico Xavier Desterro e Silva</b> Conselheiro-Presidente
<i>Homologada por Decisão Plenária, na 13ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, ocorrida em 19 de abril de 2022</i>		



## CONTATO PELA INTERNET

[www.tce.am.gov.br](http://www.tce.am.gov.br)

[ouvidoria@tce.am.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.am.gov.br)



## FALE COM O TCE-AM

Assistente Virtual

98463-8467