

O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas

External control of the prison system: the role of the Santa Catarina State Court of Accounts in addressing the vacancy deficit

Aderson Flores¹

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8079-4943>

Cássio Severo Rodrigues²

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6098-8014>

Guilherme Duarte Silveira³

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6422-7607>

Resumo: O artigo sistematiza a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) no enfrentamento do déficit de vagas do sistema prisional, inserindo-a no contexto do estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Parte-se da premissa de que a superlotação carcerária constitui fenômeno estrutural, cuja superação demanda mecanismos permanentes de governança, planejamento, financiamento e controle das políticas públicas. Mediante pesquisa qualitativa, de natureza documental,

¹ Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Relator Temático de Segurança Pública. Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina (Unisul). Especialista em Direito Tributário (Unisul). Especialista em Direito Público pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Bacharel em Direito – Habilitação Direito Social (Unisul). Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

² Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Público pela Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo (Fameesp). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESUSC.

³ Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESUSC. Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração pela UNICV – Centro Universitário Cidade Verde.

desenvolvida a partir de fontes primárias – relatórios de instrução, decisões, levantamentos, auditorias e planos oficiais – e em diálogo com a literatura especializada, o artigo analisa a dimensão, as causas e as consequências do déficit de vagas, bem como as competências constitucionais do controle externo previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição da República. A pesquisa identifica quatro eixos de atuação do TCE/SC: (i) fiscalização contínua da política penitenciária, por intermédio da Relatoria Temática da Segurança Pública, mediante levantamentos, acompanhamentos e auditorias; (ii) atuação orientativa e colaborativa voltada à capacitação de gestores para a execução dos recursos do Programa Pena Justa; (iii) controle da execução orçamentária e financeira por ocasião do exame das contas do Governador; e (iv) indução de políticas públicas no âmbito municipal, mediante recomendações destinadas à regulamentação do art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se que o controle externo transcende a dimensão estritamente fiscalizatória, assumindo função indutora do aperfeiçoamento institucional e da governança da política penitenciária, ao promover maior eficiência, *accountability* e efetividade na aplicação dos recursos públicos destinados ao sistema prisional.

Palavras-chave: Controle externo. Sistema prisional. Déficit de vagas.

Abstract: This article systematizes the role of the Santa Catarina State Court of Accounts (TCE/SC) in addressing the prison vacancy deficit, placing it within the context of the unconstitutional state of affairs recognized by the Brazilian Supreme Court in Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) 347. It proceeds from the premise that prison overcrowding is a structural phenomenon whose resolution requires permanent mechanisms of governance, planning, financing, and oversight of public policies. Based on qualitative documentary research, drawing on primary sources—including audit reports, judicial and administrative decisions, surveys, performance audits, and official planning documents—and in dialogue with the specialized literature, the study examines the magnitude, causes, and consequences of the prison vacancy deficit, as well as the constitutional powers of external oversight established in Articles 70 and 71 of the Federal Constitution. The research identifies four main areas of action undertaken by the TCE/SC: (i) continuous oversight of prison policy through the Public Security Thematic Rapporteurship, by means of surveys, follow-up proceedings, and performance audits; (ii) advisory and collaborative initiatives aimed at training public managers in the implementation of the *Pena Justa* Program resources; (iii) oversight of budgetary and financial execution in the context of the annual review of the Governor's accounts; and (iv) the promotion of public policies at the municipal level through recommendations concerning the regulation of Article 25, §9, of Law No. 14,133/2021. The study concludes that external oversight transcends its traditional supervisory role by fostering institutional improvement and the governance of prison policy, while promoting greater efficiency, accountability, and effectiveness in the allocation and use of public resources devoted to the prison system.

Keywords: External control. Prison system. Vacancy deficit. Prison policy.

Sumário: **1** Introdução – **2** O diagnóstico produzido pela fiscalização: dimensão e custo do déficit – **3** As causas do déficit: expansão punitiva e escassez de recursos – **4** A assimetria federativa do custo penal e o art. 113 do ADCT – **5** As consequências do déficit: segurança pública, responsabilização do Estado e riscos fiscais – **6** Fundamentos e instrumentos do controle externo sobre o sistema prisional – **7** Execução orçamentária e o paradoxo da subexecução – **8** A dimensão pedagógica e colaborativa do controle – **9** A projeção sobre a esfera municipal – **10** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O sistema prisional brasileiro vive uma crise estrutural cuja gravidade foi reconhecida, no mais alto patamar institucional, pelo Supremo Tribunal Federal, ao declarar a existência de um estado de coisas inconstitucional no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (Brasil, 2023). O

instituto tem origem na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, que o formulou inicialmente na Sentencia SU-559 de 1997, ao identificar violações massivas e persistentes de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais da atuação estatal, e o consolidou, no âmbito do sistema penitenciário, na Sentencia T-153 de 1998, ao reconhecer que a superlotação carcerária e as condições degradantes de custódia exigiam respostas estruturais e coordenadas de diversas instituições públicas (Colômbia, 1997; Colômbia, 1998).

Inspirado nessa construção, o Supremo Tribunal Federal incorporou a categoria ao direito constitucional brasileiro, ao assentar que a superação desse quadro demanda atuação articulada de todos os Poderes e instituições, dentre as quais os tribunais de contas ocupam posição singular.

A superlotação carcerária, mais do que um problema de infraestrutura, revela uma disfunção estrutural da política penitenciária, cuja superação depende da articulação entre planejamento, financiamento, governança e mecanismos permanentes de controle.

Embora a literatura tenha dedicado significativa atenção aos fundamentos constitucionais do estado de coisas inconstitucional, às condições do sistema prisional e às políticas penitenciárias, permanece pouco explorada a contribuição do controle externo para o planejamento, o financiamento, o acompanhamento e a avaliação das medidas destinadas à superação do déficit estrutural de vagas. É nesse contexto que se insere o presente estudo.

Santa Catarina ilustra a dimensão do desafio. Segundo apurou a Diretoria de Contas de Gestão (DGO) do Tribunal de Contas do Estado no exame das contas do Governador relativas ao exercício de 2025, o sistema prisional catarinense encerrou o ano com 30.225 presos para 22.750 vagas; um déficit de 7.475 vagas, o maior da série histórica (Santa Catarina, 2026c).

A magnitude do contingente é tornada palpável por uma comparação eloquente: a população encarcerada catarinense suplantaria a de 238 dos 295 municípios do estado. Levando-se em consideração apenas o número de presos sem vagas, o contingente ocuparia a posição 165 no ranking. Diante desse quadro, este artigo visa sistematizar a atuação do TCE/SC em relação ao sistema prisional, à luz de suas competências constitucionais, em especial quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da função penitenciária do Estado.

Do ponto de vista metodológico, desenvolveu-se pesquisa qualitativa, de natureza documental, baseada na análise de fontes primárias, entre as quais se destacam o Relatório de Instrução da Prestação de Contas do Governador de 2025, os processos relacionados à Relatoria Temática de Segurança Pública, o Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional e sua matriz de ações, bem como o relatório da consulta pública que o precedeu, em diálogo, no plano teórico, com artigos sobre o tema.

O percurso parte do problema para chegar à resposta institucional. Apresenta-se, primeiro, a dimensão e o custo do déficit (Seção 2), suas causas (Seção 3), a assimetria federativa que o alimenta (Seção 4) e suas consequências (Seção 5); em seguida, expõem-se os fundamentos e instrumentos do controle externo (Seção 6), o acompanhamento da execução orçamentária (Seção 7), a atuação pedagógica e colaborativa (Seção 8) e a projeção sobre a esfera municipal (Seção 9).

2 O diagnóstico produzido pela fiscalização: dimensão e custo do déficit

A adequada compreensão do déficit de vagas no sistema prisional pressupõe diagnóstico consistente acerca de sua dimensão e dos custos envolvidos na política penitenciária. As informações produzidas pela atividade fiscalizatória permitem identificar a magnitude do problema, mensurar seus impactos e subsidiar o planejamento estatal, a definição de prioridades e a alocação de recursos. A partir dessa perspectiva, examinam-se, nesta seção, os principais achados relativos à dimensão do déficit e aos custos associados à expansão da capacidade do sistema prisional.

2.1 A dimensão do déficit apurada pelo controle externo

O primeiro produto do controle externo é o diagnóstico. A fiscalização transforma a percepção difusa de superlotação em dado verificado, série histórica e indicador público.

Segundo o Relatório de Instrução da Prestação de Contas do Governador relativa ao exercício de 2025, elaborado com base em informações oficiais da Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social (SEJURI) e no sistema Geopresídios do Conselho Nacional de Justiça, as 54 unidades prisionais catarinenses abrigavam, em 31 de dezembro de 2025, 30.225 presos para 22.750 vagas – déficit de 7.475 vagas, 16,32% superior ao apurado no encerramento de 2024 (6.426 vagas) (Santa Catarina, 2026c).

A distribuição do déficit também foi mapeada. Das 54 unidades, apenas cinco não operavam acima da capacidade – a Colônia Penal Agrícola de Palhoça, o Presídio Masculino de Florianópolis, o Presídio Feminino de Florianópolis, a Unidade de Segurança Máxima do Estado, em São Cristóvão do Sul, e o Presídio de Indaial. A tabela a seguir consolida a ocupação por Superintendência Regional.

Tabela 1 – Ocupação das unidades prisionais por Superintendência Regional, em 31/12/2025

Superintendência Regional	Vagas	Alocados	Déficit
Grande Florianópolis (SR01)	4.419	4.853	-434
Sul (SR02)	3.340	4.964	-1.624
Norte (SR03)	2.315	3.170	-855
Vale do Itajaí (SR04)	2.592	3.675	-1.083
Serrana (SR05)	2.711	3.662	-951
Oeste (SR06)	3.879	5.326	-1.447
Médio Vale do Itajaí (SR07)	2.120	2.778	-658
Planalto Norte (SR08)	1.374	1.797	-423
Total: 54 unidades prisionais	22.750	30.225	-7.475

Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório de Instrução da PCG 25/00148666 (Santa Catarina, 2026c).

Quanto às condições das instalações, as inspeções judiciais registradas no sistema Geopresídios e consolidadas pelo Relatório de Instrução revelam o seguinte quadro comparativo.

Tabela 2 – Condições das 54 unidades prisionais catarinenses em 2024 e 2025

Condições	2024 (unidades)	2025 (unidades)	Variação %
Excelentes	0	0	0,00
Boas	17	16	-5,88
Regulares	17	21	+23,53
Ruins	4	5	+25,00
Péssimas	16	12	-25,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório de Instrução da PCG 25/00148666 (Santa Catarina, 2026c).

Em 2025, nenhuma unidade catarinense foi avaliada como excelente. Houve melhora relativa em cotejo com 2024 – as unidades em condições péssimas caíram de 16 para 12 –, mas o quadro permanece distante do padrão exigido (Santa Catarina, 2026c).

A perspectiva de década, apurada em levantamento do Tribunal sobre a estrutura e o efetivo das forças de segurança (Processo LEV-24/80089945), confirma o caráter estrutural do fenômeno.

Tabela 3 – Evolução de vagas, população carcerária e déficit em Santa Catarina (2014 a 2024)

Indicador	2014	2024	Variação
Vagas no sistema prisional	10.622	20.911	+97%
População carcerária alocada	14.863	27.342	+84%
Déficit absoluto de vagas	4.241	6.431	+51%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Levantamento LEV-24/80089945 (Santa Catarina, 2024b).

A oferta de vagas quase dobrou na década, mas a população carcerária, partindo de base maior, cresceu 84%, de modo que o déficit absoluto se agravou 51% no período (Santa Catarina, 2024b). O dado indica que o investimento em infraestrutura, isoladamente, vem sendo neutralizado pelo fluxo de entrada. Por essa razão, a fiscalização deve alcançar tanto a criação de vagas quanto a eficiência das políticas que incidem sobre a demanda por elas.

A conclusão converge com diagnósticos produzidos em âmbito nacional. Dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema Geopresídios evidenciam que a superlotação permanece como característica recorrente do sistema prisional brasileiro. A plataforma reúne informações sobre ocupação, infraestrutura, habitabilidade e demais condições dos estabelecimentos penais, o que permite o acompanhamento sistemático desses indicadores e fornece subsídios para a formulação e o monitoramento de políticas públicas baseadas em evidências (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Sob essa perspectiva, o principal resultado da atuação fiscalizatória consiste em converter um problema frequentemente percebido de forma difusa em evidência institucionalmente validada, apta a orientar o planejamento estatal, a alocação de recursos públicos e a própria atuação do controle externo sobre a política penitenciária.

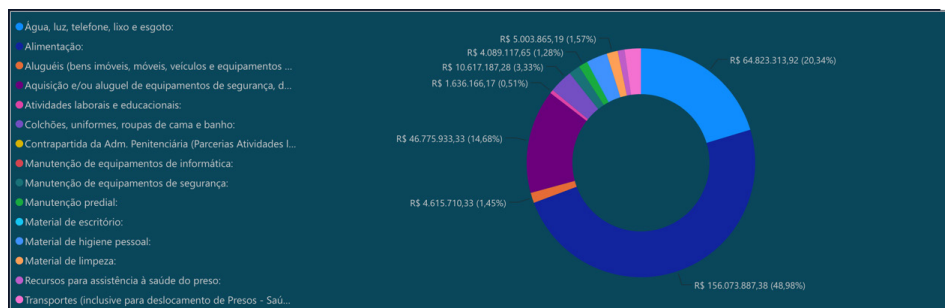
2.2 A dimensão orçamentária: o custo do encarceramento

A fiscalização também dimensiona o custo da função penitenciária. Segundo o painel Custo do Preso, mantido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, a média nacional de custo mensal por preso, em 2025, foi de R\$2.634,37 – algo próximo de R\$32 mil por ano –, com o gasto total informado superando os R\$26,7 bilhões, dos quais cerca de R\$18 bilhões são com despesa de pessoal (SENAPPEN, 2025).

O custo médio mensal por preso nos sistemas estaduais oscilou entre R\$1.529,38, observado no Estado do Paraná, e R\$4.512,23, gastos no Estado do Amapá. Santa Catarina teve o 5º maior custo médio entre os Estados, com média de R\$3.749,57.

A despesa total foi de R\$1.339.332.214,55, sendo R\$1.020.657.637,00 destinados a gastos com pessoal e R\$318.674.577,55 com as demais despesas, assim distribuídas:

Gráfico 1 – Outras despesas com o sistema penitenciário de Santa Catarina



Fonte: SENAPPEN, 2025.

A ordem de grandeza evidencia a materialidade da despesa penitenciária e justifica a prioridade que o controle externo tem conferido ao tema. A expressividade dos recursos públicos envolvidos exige que a fiscalização alcance não apenas a regularidade da aplicação dos valores, mas também a avaliação da economicidade, da eficiência e da efetividade das políticas públicas voltadas à execução penal.

Registre-se que a persistência do déficit de vagas encerra risco fiscal próprio, uma vez que a manutenção de pessoas em condições degradantes tem gerado, nos tribunais superiores e em instâncias internacionais, condenações indenizatórias e compensações na execução da pena, passivo contingente que a fiscalização não pode ignorar e que reforça, sob a ótica da economicidade, o investimento na adequação das vagas.

O diagnóstico financeiro evidencia, portanto, que a insuficiência de vagas transcende os limites da política criminal e da gestão penitenciária, projetando reflexos sobre a governança pública, a sustentabilidade fiscal e a eficiência da atuação estatal. A compreensão de seus fatores determinantes, examinados na seção seguinte, constitui pressuposto para a formulação de respostas institucionais aptas a enfrentar as causas estruturais do déficit e a conferir maior efetividade às políticas públicas voltadas ao sistema prisional.

3 As causas do déficit: expansão punitiva e escassez de recursos

A dimensão apresentada não é fruto do acaso. Revisão sistemática da literatura sobre a superlotação carcerária identifica quatro categorias de causas

estruturais do fenômeno: as políticas criminais e legislativas, marcadas pelo endurecimento penal; as falhas no sistema de justiça, como o uso extensivo da prisão preventiva e a morosidade processual; a economia política da oferta prisional, que envolve a governança da capacidade e a gestão dos recursos; e os fatores sociais e de exclusão que modulam a incidência do sistema penal (Kirihiata; Watanabe, 2026). Sem pretensão de esgotá-las – e sem juízo sobre o mérito das escolhas político-criminais –, examinam-se a seguir as causas de maior repercussão fiscal e administrativa no caso catarinense: a expansão punitiva (item 3.1), a escassez e a alocação de recursos (item 3.2) e, na seção 4, o arranjo federativo do financiamento.

3.1 O expansionismo punitivo e a pressão sobre a execução penal

A primeira raiz do déficit é o movimento de contínua expansão punitiva que marca a legislação penal brasileira. Nesse contexto, foram aprovadas sucessivas alterações legislativas destinadas ao endurecimento da resposta penal, como o aumento das penas, a elevação dos percentuais exigidos para a progressão de regime e a ampliação do rol de crimes hediondos. Os debates em torno do chamado pacote anticrimes violentos ilustram a persistência dessa orientação (Câmara dos Deputados, 2025b; Senado Federal, 2025).

Tais medidas produzem um efeito previsível e cumulativo sobre a execução penal, pois prolongam o tempo de permanência no cárcere e dificultam a progressão, elevando o estoque de presos independentemente do aumento da taxa de novos ingressos. O encarceramento, nessa lógica, cresce não apenas pela porta de entrada, mas também pela retenção na saída.

Parte da própria classe política reconhece essa dinâmica; em debate parlamentar sobre o endurecimento da progressão, registrou-se a advertência de que o aumento de penas, ao longo do tempo, não resolveu o problema da violência e fez explodir a população carcerária, expondo presos por delitos menores ao recrutamento por facções (Câmara dos Deputados, 2025a).

Conforme analisado por Tavares (2024, p. 2959):

Aumentos sucessivos das penas foram implementados em diversos momentos, como a Lei dos Crimes Hediondos de 1990 e a Lei de Crimes Hediondos de 1995, que aumentaram as punições para determinados tipos de crimes considerados mais graves. Posteriormente, a Lei de Drogas de 2006 estabeleceu penas mais severas para o tráfico de drogas. Mais recentemente, a Lei de Abuso de Autoridade de 2019 trouxe alterações nas punições para condutas abusivas cometidas por agentes públicos. Apesar dessas medidas, os resultados têm sido

decepcionantes. O aumento das penas não demonstrou ser eficaz na prevenção da criminalidade, tampouco na redução da reincidência. A superlotação nos presídios continua sendo um problema sério, com condições desumanas e violações de direitos humanos [...].

O ponto, para os fins deste artigo, não é avaliar o mérito político de tais escolhas, mas constatar que elas geram, de modo direto, a demanda por vagas que o sistema não comporta.

Sob a perspectiva do controle externo, importa reconhecer que as opções de política criminal repercutem diretamente sobre o planejamento estatal e a capacidade de expansão do sistema prisional. A ausência de correspondente ampliação da infraestrutura e dos recursos públicos transforma o incremento da população carcerária em déficit estrutural de vagas, o que conduz à segunda causa examinada neste estudo: a insuficiência e a inadequada alocação de recursos.

3.2 A escassez de recursos e a teoria das escolhas trágicas

A segunda raiz do déficit é a escassez de recursos públicos. Diferentemente do que sugere o senso comum, todos os direitos têm um custo e a destinação de recursos sempre escassos a uma finalidade implica subtraí-los de outra. A teoria das escolhas trágicas, formulada por Calabresi e Bobbitt (1978), descreve precisamente essa dimensão dilemática da alocação orçamentária, em que o atendimento de uma necessidade implica, em última instância, a negação de outro direito igualmente legítimo.

A constatação assume especial relevo no Direito Financeiro, em que a atuação estatal se desenvolve sob restrições orçamentárias permanentes, impondo ao gestor público a definição de prioridades na alocação dos recursos disponíveis.

O Supremo Tribunal Federal incorporou essa categoria ao debate constitucional brasileiro, articulando-a com as noções de reserva do possível e de mínimo existencial. Em formulação que se tornou paradigmática, consignou o Ministro Celso de Mello (Brasil, 2011, p. 3-4):

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito [...] que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, [...] a proceder a verdadeiras escolhas trágicas.

A aplicação desse referencial teórico ao sistema prisional revela uma tensão de difícil equação. De um lado, a dignidade da pessoa humana e a integridade do

preso integram o mínimo existencial, núcleo intangível que, segundo a jurisprudência da Corte, não pode ser comprimido pela mera invocação da reserva do possível. De outro, a satisfação desse mínimo demanda recursos que concorrem com a saúde, a educação e demais políticas sociais.

O administrador público é, assim, colocado diante de uma escolha trágica permanente – e o déficit de vagas é, em parte, o sedimento material dessa tensão não resolvida.

Essa perspectiva assume especial relevância para a atuação do controle externo. Embora não lhe caiba substituir a discricionariedade administrativa na definição das prioridades governamentais, compete aos tribunais de contas verificar se as escolhas orçamentárias observam os parâmetros constitucionais de planejamento, eficiência, transparência e responsabilidade fiscal.

Há, contudo, um ponto frequentemente negligenciado e particularmente relevante para a perspectiva do controle externo: a escassez não explica tudo. Como se demonstrará adiante, a subexecução de recursos já disponíveis convive, no caso catarinense, com a insuficiência orçamentária. A escolha trágica, nesse cenário, não decorre apenas da falta de recursos, mas também de deficiências na sua aplicação – o que desloca parte do problema do plano da escassez para o plano da gestão.

4 A assimetria federativa do custo penal e o art. 113 do ADCT

A compreensão das causas estruturais do déficit de vagas exige examinar a forma como a Constituição distribui competências legislativas, administrativas e financeiras entre os entes federativos. Esta seção analisa a assimetria existente entre a competência da União para definir a política criminal e a responsabilidade atribuída, em grande medida, aos estados pela execução penal, a partir da investigação de seus reflexos sobre o financiamento do sistema penitenciário, a incidência do art. 113 do ADCT e o papel do controle externo na avaliação da sustentabilidade fiscal das decisões legislativas.

4.1 Quem legisla e quem paga: a cisão federativa do custo penal

Um aspecto estrutural, e pouco explorado, do déficit de vagas reside na arquitetura federativa da política penal. Nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal. É no Congresso Nacional, portanto, que se decide o recrudescimento das

penas, a criação de novos tipos penais e o endurecimento dos regimes de cumprimento. Todavia, a execução penal – a construção e a manutenção de estabelecimentos, a remuneração do pessoal, a custódia dos presos – recai, em grande parte, sobre os estados-membros.

Configura-se, assim, uma assimetria federativa. Cada agravamento de pena decidido em âmbito federal converte-se em obrigação de gasto para os tesouros estaduais, sem que esses recebam, automaticamente, os recursos correspondentes. Essa dissociação tensiona o princípio do federalismo cooperativo, que pressupõe a repartição equilibrada de encargos e o dever de lealdade entre os entes, e onera os Estados, que, como Santa Catarina, já operam com déficit estrutural de vagas.

A relevância dessa constatação para a teoria das finanças públicas é direta. A política criminal expansionista funciona, do ponto de vista dos estados, como um mandato não financiado (Ross, 2016, p. 1, tradução nossa):⁴ “Um mandato de despesa não financiado ocorre quando um governo local deve fornecer um bem ou serviço por imposição de um nível superior de governo que não fornece uma fonte de receita acompanhante para financiar totalmente a despesa”.

Em um pacto federativo cooperativo, a criação de despesa por um ente que não a custeará deveria, no mínimo, vir acompanhada da mensuração de seu impacto sobre quem efetivamente arcará com ela – exigência que conduz ao exame do art. 113 do ADCT.

O federalismo brasileiro, na conformação que lhe deu a Constituição de 1988, é de tipo cooperativo, o que pressupõe não a mera justaposição de competências estanques, mas a atuação coordenada dos entes na realização de finalidades comuns, sob o influxo do princípio da subsidiariedade e do dever de lealdade federativa. A segurança pública, expressamente qualificada pelo art. 144 da Constituição como responsabilidade de todos, é domínio típico dessa cooperação.

Quando, porém, a União legisla agravando penas e os estados suportam em grande medida o custo da execução, rompe-se a simetria entre o ônus e o bônus da decisão política, e a cooperação cede lugar a uma relação de transferência unilateral de encargos.

Não se trata de negar a competência legislativa da União, inquestionável, nem de eximir os estados do dever de executar as penas, mas de reconhecer que a higidez do pacto federativo recomenda mecanismos de compensação e de planejamento conjunto. Na ausência desses instrumentos, o déficit de vagas encontra terreno fértil para se perpetuar.

⁴ No original: “An unfunded expenditure mandate occurs when a local government must provide a good or service by dictate of a higher level of government that does not supply an accompanying revenue source to fully finance the expenditure” (Ross, 2016).

4.2 O financiamento federal e os limites do Funpen

A assimetria federativa poderia, em tese, ser mitigada pelos instrumentos de transferência de recursos da União aos estados. O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado para financiar e apoiar a modernização e o aprimoramento do sistema, seria o principal instrumento dessa compensação.

Sua história, porém, é marcada por um paradoxo que o próprio Supremo Tribunal Federal enfrentou, pois, durante anos, expressivos recursos do Fundo permaneceram contingenciados, acumulando saldos bilionários sem aplicação enquanto o sistema penitenciário se degradava. Foi precisamente para enfrentar essa anomalia que a medida cautelar na ADPF 347 determinou o descontinenciamento do Funpen e a liberação de seus recursos (Brasil, 2023).

Esse episódio é instrutivo para o argumento aqui desenvolvido por dois motivos. Primeiro, porque demonstra que a transferência federal, ainda que existente, não tem sido suficiente nem oportuna para equacionar o custo da execução, deixando aos estados a maior parte do encargo. Segundo, porque reproduz, no plano federal, o mesmo paradoxo da subexecução que se verifica no plano estadual: recursos disponíveis que não se convertem em política material. A coordenação federativa que o sistema reclama não se resolve apenas com a previsão de fundos, mas com a sua efetiva e tempestiva aplicação – e com a vinculação entre a decisão de agravar penas e a correspondente provisão de meios para executá-las.

No campo da segurança pública, sobressai o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), reestruturado pela Lei nº 13.756/2018, que instituiu transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo, aos fundos estaduais – arranjo que desloca para os estados a responsabilidade pela boa aplicação dos recursos e pela prestação de contas dos valores recebidos (Brasil, 2018).

Registre-se, por fim, que a dimensão federativa do financiamento da segurança pública passou a ser objeto direto do controle externo catarinense. Em junho de 2026, por meio da Decisão Singular GAC/AF-608/2026, aprovou-se a realização de auditoria operacional sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado (RLA 26/00118270), no âmbito de auditoria coordenada nacional promovida pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa (IRB), com apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (Santa Catarina, 2026b). Embora incidente sobre fundo distinto do Funpen, a iniciativa indica que o sistema de Tribunais de Contas começa a escrutinar, de forma articulada e em escala nacional, exatamente o elo federativo cujo desequilíbrio este artigo diagnostica.

4.3 O art. 113 do ADCT e as normas penais que agravam sanções

Introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a exigência do devido processo legislativo orçamentário (Brasil, 2016):

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a regra se dirige a todos os entes da federação e que seu descumprimento acarreta inconstitucionalidade formal da norma (Brasil, 2019). A questão dogmática que aqui se coloca é a de saber se essa exigência alcança as proposições penais que agravam sanções.

À primeira vista, poder-se-ia objetar que a norma penal não cria, em sentido técnico, despesa obrigatória, mas a consequência prática de seu agravamento é, inequivocamente, o aumento da despesa de custódia, na medida em que amplia o contingente de pessoas privadas de liberdade e prolonga o tempo de permanência no sistema prisional.

Essa leitura encontra respaldo em proposta interpretativa formulada a partir do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento das ações relativas ao denominado pacote anticrime. Com base nesse fundamento, Simão (2020) sustenta que as normas que ampliam o tempo de encarceramento e elevam os percentuais de progressão de regime também se submetem ao comando do art. 113 do ADCT.

A adoção dessa interpretação teria consequências práticas de grande alcance. A criminalização de novas condutas e o recrudescimento de penas deixariam de constituir decisões orçamentariamente cegas, passando a exigir, no processo legislativo, a explicitação de seus impactos fiscais, inclusive quanto aos custos envolvidos e à identificação do ente responsável por seu custeio. Para os estados, isso representaria um instrumento de proteção contra os mandatos não financiados; para o controle externo, um parâmetro objetivo para aferir a responsabilidade fiscal na origem da despesa penal.

4.4 A ausência de estimativa de impacto nas justificativas legislativas

A verificação empírica das justificações que acompanham as proposições de agravamento penal confirma a pertinência do problema. O exame do material legislativo disponível revela que tais proposições são, em regra, fundamentadas em argumentos de política criminal e de resposta ao clamor social – a necessidade de manter criminosos perigosos por mais tempo presos, a proteção de agentes públicos e o efeito dissuasório esperado –, sem que a elas se anexe estimativa formal do impacto orçamentário e financeiro decorrente do previsível aumento da população carcerária.

Quando os custos e as consequências sistêmicas são mencionados no debate, isso ocorre, quase sempre, no plano da argumentação política de parlamentares contrários à medida – que alertam para a explosão da população carcerária ou para o colapso de um sistema já superlotado –, e não sob a forma de um documento técnico de estimativa de impacto integrado à instrução da proposição.

Há, portanto, um déficit de devido processo legislativo orçamentário na produção das normas que pressionam mais diretamente o sistema prisional. Essa lacuna constitui uma das causas mediatas do déficit de vagas, uma vez que decisões geradoras de despesas de custódia são tomadas sem que se saiba o seu custo nem se identifique a sua fonte de financiamento, transferindo aos estados um passivo não dimensionado. Cada vaga não criada em razão de estimativas ausentes ou irrealistas reaparece, adiante, como superlotação, risco fiscal e inexecução.

É exatamente nesse ponto que se abre espaço para o controle externo. Sem adentrar o mérito das escolhas de política criminal, o controle externo pode e deve zelar pela observância desse dever de estimativa, alertando para a sustentabilidade fiscal das decisões que criam despesas penitenciárias e para a necessidade de que a criação de obrigações venha acompanhada da correspondente provisão de meios para seu cumprimento.

5 As consequências do déficit: segurança pública, responsabilização do Estado e riscos fiscais

No eixo dos impactos, a literatura associa a superlotação carcerária à deterioração das condições do ambiente prisional, à escassez de recursos, a limitações no acesso a direitos, a agravos à saúde física e mental, a desafios de segurança institucional e violência interna e a restrições à ressocialização (Kiriata; Watanabe, 2026). As duas primeiras dimensões já foram objetivamente demonstradas para Santa Catarina na seção 2. Examinam-se a seguir as consequências de maior repercussão para a política de segurança e para as contas públicas: a segurança institucional (item 5.1) e a responsabilização do Estado, com seus riscos fiscais (item 5.2).

5.1 O cárcere superlotado como incubadora de facções

As consequências do déficit de vagas projetam-se para muito além dos muros das unidades, atingindo o cerne da política de segurança pública. A relação entre superlotação e crime organizado é a mais grave dessas externalidades. Santa Catarina é o berço de uma das principais facções de origem prisional do país, o Primeiro Grupo Catarinense, fundado em 2003 no interior do próprio sistema penitenciário estadual (Dias, 2023).

A gênese carcerária dessas organizações não é coincidência. O ambiente de superlotação, somado à carência de servidores e à incapacidade estatal de garantir a integridade dos detentos, favorece a formação de espaços de governança informal, progressivamente ocupados por organizações criminosas.

A carência de servidores não é mera retórica. Levantamento do TCE/SC apurou que a proporção de presos por policial penal manteve-se, ao longo de toda a última década, acima do teto de cinco presos por agente fixado pela Resolução nº 9/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, oscilando entre 6,74 e 8,11 – mesmo após um incremento de 76% no efetivo no período (Santa Catarina, 2024b).

O mecanismo é documentado pela literatura criminológica e pelas inspeções judiciais. Em unidades superlotadas, o Estado perde a capacidade de assegurar a ordem interna e a proteção individual dos presos, delegando de fato a governança das celas às organizações criminosas. O preso não faccionado, ameaçado, vê-se compelido a aderir a um grupo para sobreviver, em processo de recrutamento involuntário que retroalimenta o poder das facções. O encarceramento de pequenos infratores, em vez de neutralizar a criminalidade, pode funcionar como mecanismo de cooptação para o crime organizado.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, articulou expressamente as duas dimensões do problema, conforme registrou o relator da homologação do plano nacional (Brasil, 2023):

A primeira [preocupação], assegurar direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, como é dever do Estado. E em segundo lugar, a constatação de que o sistema prisional é um dos principais focos de criminalidade do país, de modo que a atuação sobre o sistema prisional é também uma política de segurança pública.

Fecha-se, assim, um círculo perverso: a política expansionista satura o sistema; o sistema saturado fortalece as facções; e as facções fortalecidas produzem a insegurança que, por sua vez, realimenta o clamor punitivo e novas demandas por leis penais severas. Sob essa ótica, investir na racionalização do encarceramento e na qualidade das vagas não é antagônico à segurança pública, ao contrário, constitui parte indissociável dela.

5.2 A responsabilização do Estado: dos danos morais ao cômputo em dobro

A persistência do déficit expõe o Estado a consequências jurídicas concretas, nos planos interno e internacional. No plano interno, o Supremo Tribunal Federal fixou, no RE 580.252/MS, tese de repercussão geral segundo a qual é dever do Estado ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento (Brasil, 2017). Cada preso mantido em condições degradantes torna-se, assim, um potencial credor do erário, convertendo a superlotação em passivo jurídico-financeiro identificável.

No plano internacional, o Brasil responde a medidas da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativas às condições de suas prisões. A decisão de maior repercussão prática é a relativa ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, na qual a Corte, ao constatar a situação degradante da unidade, determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade ali cumprido (Corte IDH, 2018).

Há entendimento de que esse parâmetro deve ser observado em todos os estabelecimentos que apresentem condições equivalentes. Inclusive, já houve decisão de primeiro grau, posteriormente reformada, que determinou a aplicação desse cômputo em relação a pena cumprida no Presídio Regional de Joinville (Pereira; Vellasco, 2024) – unidade que, ao final de 2025, ainda operava com déficit de 516 vagas e apresentava condições avaliadas como ruins nas inspeções registradas no sistema Geopresídios (Santa Catarina, 2026c).

Desenha-se, assim, um paradoxo em que o Estado que agrava as penas sem prover as condições necessárias à sua execução pode ver-se compelido a reduzir pela metade o tempo de cumprimento efetivo, comprometendo a própria pretensão punitiva que motivou o recrudescimento legislativo e convertendo a insuficiência orçamentária, examinada adiante, em fator de esvaziamento da efetividade da pena. Esse conjunto de consequências evidencia a relevância da atuação do controle externo, cuja contribuição será examinada nas seções seguintes.

6 Fundamentos e instrumentos do controle externo sobre o sistema prisional

A Constituição Federal atribuiu ao controle externo alcance que vai muito além da conferência de legalidade. Nos termos do art. 70, a fiscalização abrange os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade; o art. 71 arrola as competências exercidas com o auxílio dos Tribunais de Contas, aplicáveis aos estados por força do art. 75 (Brasil, 1988).

A inclusão da legitimidade e da economicidade entre os parâmetros de fiscalização, ao lado da dimensão operacional, marca a transição de um controle de mera conformidade para um controle de resultados. Não basta que a despesa seja formalmente regular; é preciso que ela seja eficiente, eficaz e efetiva – que produza, em suma, valor público.

Dessa moldura decorre que a função penitenciária, atividade administrativa que mobiliza bilhões de reais em orçamentos anuais, contratos, obras e pessoal, é objeto natural do controle externo. À fiscalização tradicional de conformidade somam-se a auditoria operacional, voltada a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, os procedimentos de acompanhamento, os levantamentos e o exame anual das contas de governo.

No plano estadual, essas competências são exercidas nos termos da Lei Complementar nº 202/2000, Lei Orgânica do TCE/SC, e disciplinadas, no que respeita às ações de controle, pela Resolução nº TC-161/2020, que sistematiza a inspeção, a auditoria, o acompanhamento, o levantamento e o monitoramento como instrumentos técnico-jurídicos de fiscalização voltados à instrução, à avaliação e ao controle da gestão pública.

No TCE/SC, essa atuação ganhou estrutura permanente. Desde julho de 2023, por deliberação do Plenário, foi criada a Relatoria Temática da Segurança Pública, formalizada pela Portaria nº TC-337/2024 (Santa Catarina, 2024a). A relatoria institucionaliza o olhar continuado do controle sobre a área e permite que a fiscalização do sistema prisional deixe de ser episódica, vinculada a auditorias pontuais, para se tornar acompanhamento permanente da execução da política penitenciária.

A essa estrutura soma-se o exame anual das contas prestadas pelo Governador, em cujo Relatório de Instrução a diretoria técnica dedica capítulo específico à segurança pública, consolidando informações sobre a ocupação das unidades prisionais, a evolução do déficit de vagas e as condições dos estabelecimentos (Santa Catarina, 2026c). No plano nacional, o TCE/SC integra ações coordenadas pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa, com apoio da Atricon – expressão de um sistema de Tribunais de Contas que passa a tratar a segurança pública e a execução penal como objetos permanentes de controle (Santa Catarina, 2026b).

Os instrumentos para agir sobre os achados são variados: o parecer prévio sobre as contas do Governador, o julgamento de contas de administradores, o exame das contas dos prefeitos, as determinações, as recomendações, as diligências e a atuação pedagógica do Instituto de Contas (Icon).

Importa registrar, desde logo, os limites dessa atuação. Não cabe ao Tribunal de Contas definir a política criminal, tarefa do legislador; tampouco administrar unidades prisionais ou decidir sobre prisões e benefícios, tarefas do gestor e do

Poder Judiciário. Cabe-lhe avaliar a eficiência da política pública e fiscalizar se os recursos destinados à função penitenciária são geridos com legalidade, legitimidade e economicidade – e se as programações orçamentárias se convertem, de fato, na entrega de bens e serviços à sociedade.

É dentro dessas balizas que se desenvolvem as frentes de atuação descritas a seguir.

7 Execução orçamentária e o paradoxo da subexecução

A efetividade da política penitenciária está diretamente relacionada à adequada execução das programações orçamentária e financeira, cuja concretização demanda acompanhamento permanente dos recursos e das ações planejadas. Este capítulo analisa a atuação do TCE/SC no monitoramento da execução orçamentária, demonstrando como o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos, da execução das obras e das demais ações estruturantes possibilita identificar fatores que comprometem a expansão de vagas e subsidiar medidas destinadas ao aprimoramento da implementação da política pública.

7.1 Do histórico à Relatoria Temática

A atenção do TCE/SC ao sistema prisional não é recente. No período de outubro de 2012 a março de 2013, o Tribunal realizou auditoria operacional que produziu verdadeira radiografia do sistema prisional catarinense, com recomendações voltadas à ampliação de vagas e à melhoria da gestão (Santa Catarina, 2015).

O que mudou, na década seguinte, foi o modelo, que deixou de se estruturar em fiscalizações pontuais para se consolidar como acompanhamento permanente, sob a Relatoria Temática da Segurança Pública.

No âmbito da relatoria, além do levantamento sobre a estrutura e o efetivo das forças de segurança, que inclui a Polícia Penal, e a auditoria sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado, três processos instaurados pela Corte de Contas Catarinense merecem registro.

O primeiro, ACO 23/80020803, tratou da regularidade da execução orçamentária voltada à ampliação de vagas no sistema prisional e socioeducativo e desaguou na Decisão nº 786/2025, pela qual o Pleno do TCE/SC, nos termos do voto condutor proferido pelo relator temático da segurança pública, determinou a autuação de novo procedimento para acompanhar, nos exercícios de 2025 e 2026, a execução financeira e orçamentária da SEJURI no que respeita à ampliação do número de vagas (Santa Catarina, 2025a, 2026c).

O segundo, ACO 25/80020262, é o desdobramento dessa determinação e será examinado a seguir. E o terceiro, ACO 25/80005387, acompanha a execução

orçamentária da Secretaria de Estado da Segurança Pública no programa Redução da Criminalidade – a evidenciar que o controle incide sobre as duas pontas da política: a prevenção e a execução penal (Santa Catarina, 2026c).

7.2 Acompanhamento da execução financeira e orçamentária

O processo nº ACO-25/80020262 acompanha, durante os exercícios de 2025 e 2026, a execução financeira e orçamentária da SEJURI no Programa 750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo, que engloba o Programa Administração Prisional Levada a Sério e o Plano de Ampliação de Vagas (Santa Catarina, 2026a).

Os achados revelam um paradoxo de subexecução. Embora o Programa 750 tenha alcançado, ao final de 2025, execução global de 82,41%, com valor liquidado de aproximadamente R\$1,63 bilhão, esse desempenho concentrou-se em subações de natureza continuada, especialmente aquelas destinadas a despesas de pessoal, custeio e manutenção.

As subações estruturantes voltadas à ampliação de vagas, foco principal do acompanhamento, tiveram execução de apenas 16,38% do orçamento, com R\$26,3 milhões liquidados de uma dotação de R\$160,7 milhões (Santa Catarina, 2026a).

Os valores destinados à ampliação de vagas representam cerca de 1,6% do total liquidado no programa – em um estado cujo déficit ultrapassa 7,4 mil vagas. O quadro a seguir destaca a execução orçamentária das subações estruturantes:

Tabela 4 – Execução de subações selecionadas do Programa 750 em 2025

Subação	Dotação atualizada	Valor liquidado	Executado
Construção de unidade prisional em Tijucas	R\$14.227.487,73	R\$11.356.590,25	79,82%
Reforma e ampliação de unidades da SAP	R\$9.005.579,41	R\$3.110.624,65	34,54%
Construção de novas unidades da SAP	R\$86.125.242,54	R\$10.062.894,62	11,68%
Projetos arquitetônicos e complementares para construção, ampliação e reforma de unidades da SAP	R\$1.629.792,92	R\$40.345,90	2,48%
Construção de unidade prisional em Biguaçu	R\$10.000.000,00	R\$120.000,00	1,20%
Construção de unidade prisional em Araranguá	R\$34.000.000,00	R\$0,00	0,00%
Construção da penitenciária industrial de São Bento do Sul	R\$573.042,18	R\$0,00	0,00%
Construção Complexo Penitenciário PPP Blumenau	R\$1.000,00	R\$0,00	0,00%

Fonte: Decisão Singular GAC/AF-47/2026 (Santa Catarina, 2026a).

Diante desse quadro, por meio da Decisão Singular GAC/AF-47/2026, com amparo no §10 do artigo 165 da Constituição Federal – que impõe à administração o dever de executar as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade –, determinou-se a realização de diligência à SEJURI para que justificasse, no prazo de trinta dias, a baixa execução das subações com desempenho inferior a 50%. Determinou-se, ainda, o prosseguimento do monitoramento ao longo de 2026 e da ciência da decisão à Casa Civil, à Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa (ALESC), à Corregedoria-Geral de Justiça e ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Prisional e Socioeducativo (GMF) do Tribunal de Justiça e ao Ministério Público estadual (SANTA CATARINA, 2026a).

A medida ilustra a função indutora do controle externo, não se limitando a constatar a inexecução, mas compelindo o gestor a justificá-la e a corrigi-la, articulando os demais atores institucionais em torno do problema. O descompasso entre o planejamento orçamentário e a sua realização deixa de ser um dado invisível da burocracia e converte-se em objeto de escrutínio público e de responsabilização.

7.3 A gestão dos recursos vinculados

Cumprir registrar que achado correlato já havia sido identificado no âmbito do processo nº ACO-23/80020803, no que se refere à execução dos recursos do Fundo Penitenciário do Estado.

A despeito do déficit estrutural de vagas, apenas 40,6% dos recursos previstos nas subações de investimento do Fundo foram efetivamente utilizados em 2023, percentual que caiu para 33,3% em 2024, tendo o Tribunal identificado falta de empenho em subações com dotação disponível e remanejamentos sem justificativa técnica (Santa Catarina, 2025a).

O dado orienta a fiscalização, pois se recursos disponíveis não são convertidos em vagas e serviços, parte do problema reside na gestão, o que atrai a competência do Tribunal.

8 A dimensão pedagógica e colaborativa do controle

A superação de problemas estruturais demanda atuação integrada entre os órgãos e instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, bem como o desenvolvimento de mecanismos permanentes de cooperação e compartilhamento de conhecimentos. Sob essa perspectiva, a atuação pedagógica e colaborativa assume papel complementar às funções tradicionais de fiscalização, contribuindo para a qualificação da gestão pública e para a efetividade das medidas adotadas. Este capítulo examina as iniciativas desenvolvidas pelo TCE/SC

nesse campo, com destaque para a capacitação de gestores e para a articulação interinstitucional voltadas ao fortalecimento da política penitenciária.

8.1 A capacitação para a gestão dos recursos do Programa Pena Justa

A atuação do Tribunal de Contas não se esgota na fiscalização e na indução. Em sua vertente pedagógica e orientadora, o TCE/SC promoveu, em março de 2026, por solicitação do relator temático da segurança pública e por meio do Instituto de Contas (Icon), capacitação dirigida a gestores e servidores do sistema penal catarinense para a gestão dos fundos rotativos e dos recursos do Programa Pena Justa (Santa Catarina, 2026e).

A iniciativa nasceu de articulação interinstitucional entre o TCE/SC, o GMF do Tribunal de Justiça e a Polícia Penal, a partir de dificuldades relatadas pelos próprios gestores quanto à execução orçamentária, aos processos licitatórios e à gestão financeira nas unidades prisionais – precisamente os gargalos que os acompanhamentos referidos na seção 7 vêm expondo.

Planejada em quatro encontros realizados em março de 2026, a capacitação contou com módulos sobre Plano de Contratação Anual, gestão dos fundos rotativos e dos recursos do Pena Justa, pesquisa de preços e dispensa de licitação, reunindo 135 servidores em sua primeira etapa (Santa Catarina, 2026e).

Seu objetivo declarado – fortalecer a segurança jurídica e orientar a correta aplicação dos recursos públicos (Santa Catarina, 2026e) – traduz a função pedagógica do controle externo, que busca prevenir irregularidades, em vez de apenas sancioná-las.

Mais do que evento pontual, a capacitação constitui meta formal do Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional. A matriz de ações do Pena Justa catarinense prevê expressamente a promoção de capacitações técnicas, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, voltada aos responsáveis pela gestão dos fundos rotativos. Para tanto, estabelece indicador específico correspondente ao percentual de gestores capacitados, com metas de 40%, 70% e 100% ao longo dos três anos de execução, além do parâmetro mínimo de uma capacitação anual (Santa Catarina, 2025c).

O controle externo foi, assim, formalmente incorporado como corresponsável por meta do plano que responde à ADPF 347 – hipótese notável de integração entre a função fiscalizadora e a execução de política pública estruturante. Se parte relevante do déficit decorre da incapacidade de converter dotações em obras e serviços, qualificar tecnicamente quem executa o gasto é medida tão estratégica quanto fiscalizá-lo.

8.2 A inserção do TCE/SC na rede interinstitucional

A inserção institucional do TCE/SC na rede de enfrentamento do estado de coisas inconstitucional é mais ampla. O Tribunal é signatário do Acordo de Cooperação nº 117/2024, que estrutura a Justiça Restaurativa como política pública estadual, e integra, com assento próprio, o Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial (Ceimpa/SC), formalizado pela Resolução GP nº 35/2024 do Tribunal de Justiça (Santa Catarina, 2025c).

Produziu, ainda, a pesquisa sobre políticas públicas voltadas à população negra nos municípios catarinenses – que constatou a ausência de Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial em 97% dos 295 municípios, sendo incorporada ao diagnóstico do próprio Plano Estadual (Santa Catarina, 2025c). É também signatário do Acordo Interpoderes pelo Enfrentamento ao Feminicídio e à Violência contra as Mulheres, firmado em março de 2026 (Santa Catarina, 2026d).

Não por acaso, na consulta pública que precedeu a elaboração do Plano Estadual, a própria sociedade civil sugeriu a criação de instâncias específicas de fiscalização e supervisão da aplicação dos recursos do sistema prisional em órgãos como o Tribunal de Contas (Santa Catarina, 2025b), anseio de controle social ao qual a Relatoria Temática da Segurança Pública já oferece resposta institucional concreta.

9 A projeção sobre a esfera municipal

A atuação do controle externo projeta-se, ainda, sobre os municípios. A reinserção laboral de egressos encontra amparo nos deveres assistenciais dos arts. 1º, 10 e 27 da Lei nº 7.210/1984 e no art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza o edital de licitação a exigir, na forma de regulamento, percentual mínimo de mão de obra constituída por pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional (inciso II) e por mulheres vítimas de violência doméstica (inciso I).

A partir do exame das contas anuais prestadas pelos prefeitos relativas ao exercício de 2026, nos processos afetos à Relatoria Temática da Segurança Pública, será verificada, nos editais de licitação e instrumentos contratuais disponibilizados nos portais de transparência e diários oficiais dos municípios, a adoção de cláusulas ou mecanismos específicos voltados a essa inserção laboral; e, constatada a omissão, será expedida recomendação para que o governo municipal regule o art. 25, §9º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

A medida atende à demanda da Câmara Temática 2 – Trabalho e Qualificação Profissional do GMF/TJSC e insere-se com naturalidade nas competências do controle externo. Trata-se de examinar editais e contratos administrativos – objeto clássico da fiscalização – e de expedir recomendações de aperfeiçoamento da gestão, sem qualquer ingerência no mérito das contratações.

Sua significação transcende a rotina: convoca os 295 municípios catarinenses a integrar a política de reintegração por meio do poder de compra público e, no inciso I, converge com a promoção da autonomia econômica das mulheres em situação de violência. Com isso, o controle externo não apenas fiscaliza a criação de vagas, mas estimula políticas que contribuem para reduzir a demanda por elas.

10 Considerações finais

A sistematização empreendida evidencia que o TCE/SC construiu, em torno do sistema prisional, um modelo de atuação articulado em frentes complementares.

Na fiscalização contínua, a Relatoria Temática da Segurança Pública, o exame das contas do Governador e os levantamentos produzem o diagnóstico do déficit – 7.475 vagas ao final de 2025, após uma década em que a expansão da capacidade foi neutralizada pelo crescimento da população carcerária – e dimensionam a materialidade da despesa.

No acompanhamento indutor, os procedimentos e as decisões deles decorrentes expõem o paradoxo da subexecução, evidenciado pela execução de apenas 16,38% das subações de ampliação de vagas em 2025, e instam o gestor, à luz do art. 165, §10, da Constituição Federal, a justificar e corrigir a inexecução.

No controle da dimensão federativa, a auditoria coordenada sobre as transferências do FNSP e a vigilância quanto ao art. 113 do ADCT projetam a fiscalização sobre o fluxo de recursos entre os entes e sobre a sustentabilidade fiscal da despesa penitenciária.

Na dimensão pedagógica e colaborativa, a capacitação dos gestores do Pena Justa – meta formal do Plano Estadual – e a inserção na rede interinstitucional fecham o ciclo que vai da detecção do problema à indução de sua correção e à prevenção de sua repetição; e, na projeção municipal, as recomendações do art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021 mobilizam o poder de compra público em favor da reinserção laboral.

O conjunto revela uma evolução de método: de um controle reativo, circunscrito ao exame *a posteriori*, para um controle concomitante, preventivo e articulado em rede – que acompanha a execução enquanto ela ocorre, qualifica o gestor antes da ocorrência de erros e se coordena nacionalmente. Nessa medida, a experiência catarinense pode servir de referência a outras Cortes de Contas.

Tudo isso se dá dentro dos limites das competências constitucionais das Cortes de Contas. O Tribunal não formula a política criminal, não administra presídios e não decide sobre prisões; fiscaliza, induz, orienta e recomenda. É precisamente nesse papel – assegurar que cada real destinado ao sistema prisional se converta em efetiva entrega de bens e serviços à sociedade – que o controle externo se afirma como vetor indispensável à superação do estado de coisas inconstitucional.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.
- BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RR*. Plenário. Brasília, DF: STF, 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639.337/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: STF, 2011. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiaStf/anexo/ARE639337ementa.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Brasília, DF: STF, 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 580.252/MS*. Tema 365 da Repercussão Geral. Relator p/ acórdão: Min. Teori Zavascki. Plenário. Brasília, DF: STF, 2017.
- CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic choices*. New York: W. W. Norton and Company, 1978.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara aprova projeto que dificulta progressão de regime para condenados por crime hediondo*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1175258-camara-aprova-projeto-que-dificulta-progressao-de-regime-para-condenados-por-crime-hediondo/>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão aprova projeto que endurece regras penais para crimes violentos e tráfico*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1220417-comissao-aprova-projeto-que-endurece-regras-penais-para-crimes-violentos-e-traffic/>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia SU-559/97*, de 6 de novembro de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-153/98*, de 28 de abril de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Presídios apresentam superlotação de 150%, aponta novo Geopresídios*. Brasília: CNJ, 27 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/presidios-apresentam-superlotacao-de-150-aponta-novo-geopresidios/>. Acesso em: 7 jul. 2026.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Resolução de 22 de novembro de 2018*: medidas provisórias a respeito do Brasil – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. San José: Corte IDH, 2018.

DIAS, Luan Fernando. *O fenômeno das facções criminosas no Brasil: uma análise do surgimento e características do Primeiro Grupo Catarinense (PGC)*. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI). *Criminologias e Política Criminal II*. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 120-141. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/xv8u5q7w/ASPS2W6F0ScEP6T2.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

KIRIHATA, R.; WATANABE, C. Y. V. Superlotação carcerária: causas e impactos. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 23, e236919, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.6919.

PEREIRA, Isabelle Dianne Gibson; VELLASCO, Matheus Borges Kauss. A compensação penal por penas abusivas e a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão proferida no RHC nº 136.961. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-32, jan./jul. 2024. e-ISSN 2526-0065.

ROSS, Justin M. *Unfunded mandates and fiscal structure: empirical evidence from a synthetic control model*. SSRN Electronic Journal, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2870657>. Acesso em: 4 jul. 2026.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000*. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2000.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Auditoria operacional na gestão do sistema prisional do Estado de Santa Catarina*: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2015. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20resumido%2018.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Portaria nº TC-337/2024, de 15 de abril de 2024* – consolida os resultados das escolhas de relatorias temáticas deliberadas em sessão plenária. Florianópolis: TCE/SC, 2024a. Disponível em: <https://leis.org/tcesc/lei/portaria/2024/337/portaria-n-337-2024-consolida-os-resultados-das-escolhas-de-relatorias-tematicas-deliberadas-em-sessao-plenaria-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-de-santa-catarina-tce/?termo=337%2F2024>. Acesso em: 2 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº ACO-23/80020803*. Regularidade na execução orçamentária voltada à ampliação de vagas no sistema prisional e socioeducativo. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2025a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº ACO-25/80020262*. Acompanhamento da execução financeira e orçamentária da Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social – SEJURI. Decisão Singular GAC/AF-47/2026. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2026a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº LEV-24/80089945*. Levantamento sobre a estrutura e o efetivo da segurança pública do Estado de Santa Catarina. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2024b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº PAF-26/80011117*. Auditoria operacional sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado de Santa Catarina. Decisão Singular GAC/AF-608/2026. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 16 jun. 2026b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº PCG 25/00148666*. Prestação de Contas do Governador, exercício de 2025. Relatório de Instrução, Capítulo 12 – Segurança Pública. Florianópolis: TCE/SC, 2026c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *TCE/SC assina Acordo Interpoderes para o enfrentamento ao feminicídio em Santa Catarina*. Florianópolis: TCE/SC, 5 mar. 2026d. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-assina-acordo-interpoderes-para-o-enfrentamento-ao-feminicidio-em-santa-catarina>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *TCE/SC promove segunda etapa de capacitação para gestão dos recursos do Programa Pena Justa*. Notícias. Florianópolis: TCE/SC, 19 mar. 2026e. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-promove-segunda-etapa-de-capacitacao-para-gestao-dos-recursos-do-programa-pena-justa>. Acesso em: 2 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Prisional e Socioeducativo. *Consulta Pública GMF nº 01/2025: relatório final*. Florianópolis: TJSC, 2025b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça; Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social. *Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional em Santa Catarina*. Florianópolis: TJSC; SEJURI, 2025c.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). *Painel Custo do Preso*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMWE0MGI5MmUtZjEyNC00ZmQzLTk2MmYtOWFjNzEwOTY0NjkwliwidCI6ImViMDk1wNDIwLTQONGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SENADO FEDERAL. *Projeto com penas mais duras para crimes violentos segue para a Câmara*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/10/14/projeto-com-penas-mais-duras-para-crimes-violentos-segue-para-a-camara>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SIMÃO, Diego de Azevedo. *Inconstitucionalidade das novas regras para progressão de regime*. Consultor Jurídico. Tribuna da Defensoria: São Paulo, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-29/tribuna-defensoria-inconstitucionalidade-novas-regras-progressao-regime/>. Acesso em: 18 jun. 2026.

TAVARES, Guilherme da Silva. Ineficácia do aumento de pena no combate a criminalidade nos últimos 20 anos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 10, n. 5, p. 2956-2967, maio 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i5.13907. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13907>. Acesso em: 12 jul. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FLORES, Aderson; RODRIGUES, Cássio Severo; SILVEIRA, Guilherme Duarte. O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 13-38, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.01.SC.

Submetido em: 14.07.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.