

Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro

Rafael Antonio Baldo

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, com atuação anterior junto ao Ministério Público do Estado do Paraná como Assessor Jurídico e Promotor de Justiça. Doutorando em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar. *E-mail*: <rafaelbaldocwb@gmail.com>.

Resumo: O artigo tem o objetivo de analisar a judicialização do orçamento público no tocante ao sistema penitenciário brasileiro. Trata-se de tema atual e relevante, em virtude do reconhecimento nacional e internacional das condições desumanas em que vivem os detentos de todo o país. Baseada no método indutivo, a abordagem do tema considerou quatro eixos de análise. No eixo fático, a situação vexatória dos presídios brasileiros será demonstrada a partir da CPI dos Presídios, dos mutirões carcerários do CNJ, das medidas cautelares da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos relatórios da Organização das Nações Unidas. Por sua vez, o eixo jurisprudencial revelará como o Supremo Tribunal Federal tem abordado a questão carcerária, tomando como referência duas decisões paradigmáticas sobre o tema. Já o eixo financeiro convergirá seu foco para a intervenção do STF na movimentação financeira do Fundo Penitenciário Nacional, ao determinar a liberação do saldo acumulado e ao proibir novos contingenciamentos de seus recursos. Por fim, o último eixo levará às considerações finais, sugerindo a transformação do orçamento público numa “arena de poder”, onde os três Poderes interagem de maneira estratégica, como demonstra a postergação dos investimentos e das medidas estruturais que são necessárias para resguardar a dignidade humana dos presos.

Palavras-chave: Direito financeiro. Sistema penitenciário brasileiro. Controle judicial.

Sumário: **1** Introdução – **2** As condições degradantes do sistema penitenciário brasileiro – **3** A atuação do Poder Judiciário na defesa da dignidade humana – **4** A intervenção judicial nos domínios financeiros e orçamentários – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em janeiro de 2017, a maioria dos brasileiros foi surpreendida por uma série de rebeliões que ocorreram nos diversos presídios do país, refletindo as condições sub-humanas do cárcere.¹ Distante do brasileiro comum, o detento perde não apenas

¹ Segundo a reportagem publicada pelo jornal *Zero Hora*, “desde as primeiras horas de 2017, o sistema prisional brasileiros exhibe seu descontrole: ao menos 126 detentos foram mortos em diferentes rebeliões e dezenas fugiram de casas prisionais localizadas em diversos Estados – somente no final de semana, 74 presos escaparam”. Dentre os motins noticiados, destacaram-se as rebeliões ocorridas no Amazonas, em Roraima e no Rio Grande do Norte. No dia 01^o de janeiro, uma briga entre facções criminosas causou 56 mortes num

sua liberdade, mas também sua própria condição humana, na medida em que fica confinado no espaço marginalizado da não aparência, sendo-lhe negado o direito à existência digna. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos assevera que o cidadão comum identifica no criminoso um inimigo, um não titular de direitos e até mesmo uma não pessoa, remetendo a questão relativa aos direitos dos detentos para o campo da benevolência.² Numa sociedade marcada pela violência, as condições degradantes do sistema penitenciário passam ao largo das reivindicações sociais, convergindo a atenção dos legisladores e dos governantes para outras questões mais populares, como a educação, a saúde pública e os programas assistenciais.

Apesar dessa marginalização do contingente carcerário, as autoridades públicas e os órgãos internacionais vêm denunciando a superlotação das celas, a proliferação de doenças infectocontagiosas, a ausência de água, comida e medicamentos, bem como a prática de homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual, sem provocar, infelizmente, qualquer ruptura estrutural que possa estancar a violação dos direitos fundamentais. Resultado da ineficiência estatal, as rebeliões que agitaram o país logo no início de 2017 colocaram a questão na ordem do dia, já que demonstraram a dimensão nacional do problema, longe de se restringir às falhas gerenciais de determinado presídio ou Estado. Antes mesmo dessas rebeliões, o Supremo Tribunal Federal já tinha ressaltado as condições inconstitucionais dos presídios brasileiros, com o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional”, legitimando, assim, a judicialização do orçamento público no âmbito penitenciário.

Alvo de grandes discussões doutrinárias, essa judicialização do orçamento decorreu da maior intervenção do Poder Judiciário nas “questões políticas”, visando à proteção dos direitos fundamentais. Sob o prisma do direito financeiro, o incursão do Poder Judiciário nos domínios orçamentários pode ser identificado tanto na decisão judicial que determina a realização de obras e reformas nos presídios, com o objetivo de garantir a integridade física dos presos, quanto na proibição de contingenciamento dos recursos vinculados ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). De conseguinte, fica mitigada a tradicional insindicabilidade judicial das questões orçamentárias, de modo que o orçamento público se converte numa “arena de poder” onde atuam as diversas forças políticas, alterando a própria dinâmica da tripartição dos Poderes.

Justificada a relevância do tema, o artigo versará sobre a judicialização do orçamento público no âmbito penitenciário. Para tanto, o caminho metodológico

presídio de Manaus, com a decapitação da maioria dos mortos. No dia 06 de janeiro, outra rebelião deixou 33 mortos numa penitenciária de Roraima. Já no dia 14 de janeiro, uma rebelião no presídio de Natal deixou 26 mortos, com a decapitação das vítimas. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2017/01/veja-quais-foram-as-rebelioes-e-fugas-em-massa-nas-prisoas-brasileiras-em-2017-9388668.html>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

² BARCELLOS, 2010.

perfilhará quatro eixos de análise. De início, o eixo fático indicará as condições degradantes dos presídios brasileiros a partir dos relatórios divulgados pela Câmara dos Deputados, pelo CNJ, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela ONU, culminando com as rebeliões que ocorreram no início de 2017. Em seguida, o eixo jurisprudencial será desenvolvido a partir da breve análise de dois julgados sobre o tema – o RE nº 592.581 e a ADPF-MC nº 347. Já o eixo financeiro convergirá seu foco para a judicialização do orçamento através das tutelas mandamental e proibitiva, ordenando a realização de obras públicas para garantir a integridade física dos presos e proibindo o contingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. Por fim, o último eixo compreenderá as considerações finais, demonstrando a transformação do orçamento público numa “arena de poder”.

2 As condições degradantes do sistema penitenciário brasileiro

Na década de 1990, o massacre do Carandiru comoveu a população brasileira em virtude das atrocidades cometidas pelos próprios agentes do Estado. As rebeliões que se seguiram ao massacre foram consideradas de maneira esporádica e isolada, de modo que elas não tiveram a capacidade de mobilizar a sociedade com a mesma magnitude. Configurou-se um hiato na opinião pública que só veio a ser interrompido pelas rebeliões que ocorreram no início de 2017. O protesto concomitante nos presídios do Amazonas, de Roraima, do Rio Grande do Norte e de outras regiões do país revelou a dimensão nacional da questão carcerária. Há tempos, as autoridades fiscalizatórias e os órgãos internacionais já vinham alertando o governo brasileiro sobre os perigos decorrentes da superpopulação carcerária e das condições degradantes dos presídios nacionais. Num quadro marcado pela inércia do Poder Público, era questão de tempo para que os problemas estruturais do sistema prisional viessem à tona, despertando a atenção do cidadão comum.

Em 2007, a Câmara dos Deputados instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, divulgando seu relatório final em 2009.³ De acordo com a CPI, os presos vivem numa realidade cruel, em que são tratados como “lixo humano”. Quanto às condições do cárcere, a CPI relatou que a maioria dos presídios inspecionados não tem acesso a água, nem a saneamento básico, “com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, com a proliferação de roedores e insetos, sendo o ambiente envolto por um cheiro insuportável”. Quanto às condições de higiene e saúde, as denúncias de cabelos, baratas e objetos estranhos misturados

³ Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

na comida eram recorrentes, isso sem falar na assistência médica deficitária. Em Porto Velho, por exemplo, certo detento esperou tanto tempo pelo atendimento médico que sua gangrena evoluiu a ponto de exigir a amputação do pé.

O relatório da CPI noticiou outro aspecto preocupante, qual seja, o crescimento vertiginoso do número de detentos, considerando que a população carcerária tinha quadruplicado no período de 12 anos, sem que fossem criadas novas vagas para absorver a parcela excedente. Em 1995, o Brasil tinha 95 presos para cada 100 mil habitantes, ao passo que, em 2007, a proporção tinha subido para 227 presos. A situação relatada era tão agravante que, se todos os mandados de prisão fossem cumpridos, o número de detentos colocaria o Brasil na 4ª posição, perdendo apenas para os Estados Unidos, a Rússia e Cuba. Segundo o relatório, “a superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário”, pois as celas superlotadas ocasionam doenças, rebeliões, mortes e degradação da pessoa humana. Para ilustrar, “a CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário”.

Desde 2008, o Conselho Nacional de Justiça tem realizado mutirões carcerários com a revisão criminal e a inspeção prisional, resultando na elaboração de vários relatórios sobre a situação carcerária de cada Estado.⁴ Ao revelar os perigos que levariam às principais rebeliões de 2017, os relatórios do Amazonas, de Roraima e do Rio Grande do Norte já traziam dados contundentes sobre as condições degradantes dos presídios. No Estado do Amazonas, o relatório de 2010 apontou a deficiência dos serviços médicos, a insuficiência do número de agentes penitenciários e a existência de estruturas precárias, com celas sujas e mal ventiladas, gerando ambientes insalubres.⁵ Já o relatório de 2013 ressaltou a superlotação das celas, pois as 3.811 vagas existentes nos presídios não eram suficientes para atender os 8.870 presos. Por fim, concluiu que “os presídios não podem ser o lugar onde são armazenados seres humanos apenas para a tranquilidade dos que estão do lado de fora”.⁶

Em Roraima, a colônia penal de Monte Cristo foi construída para receber 541 pessoas, mas acolhe 1.005 presos, de modo que “a unidade apresenta um quadro de celas superlotadas, sujas, fétidas, escuras e úmidas”.⁷ Já no Rio Grande do Norte, o relatório de 2011 afirma que os presídios estaduais “são verdadeiros calabouços onde seres humanos são mantidos em condições indescritíveis por meses

⁴ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

⁵ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

⁶ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas2013.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

⁷ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/roraima.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

e até anos”.⁸ Apesar das falhas apontadas, o relatório de 2013 advertiu que “as recomendações feitas no mutirão anterior não foram acolhidas e a situação estrutural dos presídios, cadeias públicas, centros de detenção e delegacias de polícia, que já era caótica, tornou-se ainda pior”.⁹ Vale frisar que os relatórios desses três estados alinham-se às conclusões obtidas nas demais regiões, com a notícia recorrente de superlotação, celas insalubres e proliferação de doenças, propondo ao Poder Executivo realizar investimentos com as verbas atreladas ao FUNPEN.

Transpondo as fronteiras nacionais, a questão carcerária também foi abordada por órgãos internacionais, como a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre 2011 a 2016, a Corte Internacional de Direitos Humanos propôs reiteradamente ao Brasil que adotasse várias medidas cautelares com o objetivo de prevenir danos irreparáveis às pessoas privadas de sua liberdade. Nesse sentido, a Medida Cautelar nº 199/11 apurou a prática de tortura e a morte de 97 detentos no presídio “Professor Aníbal Bruno” de Recife. Já a Medida Cautelar nº 08/13 verificou a situação de risco no presídio central de Porto Alegre, em virtude da superlotação e da ausência de higiene, assistência médica e segurança. Por sua vez, a Medida Cautelar nº 367/13 recaiu sobre o assassinato violento de 44 presos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, localizado no estado do Maranhão. Por fim, a Medida Cautelar nº 39/16 investigou a falta de água potável, comida adequada, material de higiene e medicamentos no “Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho”, que integra o complexo “Bangu”, no estado do Rio de Janeiro.

Nessas quatro medidas cautelares, o procedimento foi muito semelhante, pois a Comissão Interamericana verificou, preliminarmente, a gravidade, a urgência e a irreparabilidade dos fatos denunciados, considerando a possível violação dos direitos humanos nos presídios brasileiros. No mérito, as decisões requereram a adoção das medidas necessárias para salvaguardar a vida, a saúde e a integridade física dos presos, além de exigir melhores condições de higiene e de salubridade nas unidades prisionais, com o oferecimento de segurança e assistência médica. Por fim, as medidas cautelares também recomendaram a adoção de providências no sentido de reduzir a superlotação nos presídios, demandando, obviamente, a majoração dos gastos públicos com despesas de custeio (pessoal) e despesas de capital (obras).¹⁰

Por sua vez, a Organização das Nações Unidas divulgou, em junho de 2016, uma pesquisa realizada no Brasil, relatando o crescimento do número de prisões entre 2005 e 2012. Segundo a pesquisa, esse crescimento foi impulsionado pela prisão de jovens, negros e mulheres, compreendidos na faixa etária de 18 a 24 anos.

⁸ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/riograndedonorte.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

⁹ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/relatorio_final_m_2013.pdf. Acesso em: 25 abr. 2017.

¹⁰ Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Cerca de 70% das prisões decorreram da prática de crimes patrimoniais e do tráfico de drogas, com a atribuição de pena inferior a oito anos, geralmente cumprida em presídios superlotados, onde as organizações criminosas reforçam a delinquência. Em números absolutos, os homens superam as mulheres nos presídios do país, mas a população carcerária feminina cresceu 146% nesse período, contra os 70% da ala masculina. Embora a região Sudeste tenha as maiores taxas de encarceramento, o número de prisões cresceu com maior velocidade no Nordeste. Por fim, a pesquisa concluiu que o combate ao tráfico de drogas e aos crimes patrimoniais não reduz, necessariamente, os crimes de maior periculosidade, como os crimes contra a vida.¹¹

Apesar das reiteradas advertências, nacionais e internacionais, o Brasil ainda não conseguiu resolver a questão carcerária. Isso não significa que o governo tenha ficado inerte, pois cada Poder adotou algumas medidas no exercício de sua função típica, como a movimentação financeira do FUNPEN, a CPI dos Presídios e os mutirões carcerários. Ocorre que a falta de coordenação horizontal entre os Poderes e a falta de coordenação vertical entre a União e os demais entes federados dificultam o desenvolvimento de soluções estruturais para o sistema prisional.¹² Na falta de uma solução coordenada, o crescimento da população carcerária reforçou o colapso dos presídios nos últimos anos, o que pode ter contribuído para deflagrar as rebeliões no início de 2017. Longe de escandalizar, esse resgate fático buscou contextualizar a discussão judicial sobre o tema, pois a gravidade da situação fez com que o Poder Judiciário interferisse nas “questões políticas”, em defesa da dignidade humana.

3 A atuação do Poder Judiciário na defesa da dignidade humana

Ao formar um canal de comunicação com o mundo exterior, os relatórios da CPI dos Presídios, dos diferentes mutirões carcerários, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas permitiram o conhecimento da situação vexatória dos presídios brasileiros. Atento a seu entorno, o Supremo Tribunal Federal vem enfrentando a questão carcerária em diferentes julgados, dentre os quais se destacam o Recurso Extraordinário nº 592.581/RS e a Medida Cautelar referente à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.¹³

¹¹ Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/pressreleases/2016/06/03/mapa-do-encarceramento-os-jovens-do-brasil.html>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

¹² Como ressaltado pelo Ministro Marco Aurélio, “a eliminação ou a redução dos problemas dependem da coordenação de medidas de diferentes naturezas, oriundas da União, dos Estados e do Distrito Federal: intervenções legislativas, executivas, orçamentárias e interpretativas” (STF, Plenário, ADPF-MC nº 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015).

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADPF-MC nº 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, *DJE*. 19.02.2016.

A partir desses dois julgados, o presente tópico tem o objetivo de demonstrar que a *ratio decidendi* seguiu a mesma concatenação lógica na exposição dos argumentos substanciais, pois as duas decisões discorreram sobre as condições degradantes dos presídios e sobre o dever normativo de zelar pela dignidade humana dos presos, de modo a ressaltar o papel do Poder Judiciário na defesa dos direitos fundamentais.

Julgado em 13 de agosto de 2015, o Recurso Extraordinário nº 592.581/RS foi interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul contra Acórdão do Tribunal de Justiça que tinha reconhecido a impossibilidade de o juiz de primeiro grau ordenar a realização de obras no Albergue Estadual de Uruguaiana, sob o argumento de que a reserva do possível atribuiria discricionariedade ao Poder Executivo na concretização das normas programáticas. No recurso, o *parquet* frisou as condições precárias da unidade prisional, com a eletrocussão acidental de um dos presos, defendendo o dever do Estado de garantir os direitos fundamentais dos detentos que estão sob a sua custódia. Em seu voto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski fez um resgate histórico das prisões brasileiras, a partir das casas de correções, mostrando que o cárcere é compreendido como “depósito de pessoas”, “fábrica de criminosos” e “masmorras medievais”, onde o detento vive em condições dantescas de miséria.

Exposta a conjuntura subjacente ao caso, o Ministro Relator lembrou que, após os horrores do nazismo, a dignidade da pessoa humana foi erigida à categoria de sobreprincípio, mas sua força normativa não alcança os presídios do país em virtude da “coisificação de seres humanos presos”, acrescendo o sofrimento físico, moral e psicológico à privação da liberdade. Nessa esteira, o caso em análise refletiria a clara violação dos direitos fundamentais pelo próprio Estado, com a afronta de normas infralegais (e.g. Lei de Execuções Penais) e de normas supralegais (e.g. Declaração Universal dos Direitos Humanos; Convenção Americana sobre Direitos Humanos).¹⁴ Dada a inércia administrativa, o Ministro Relator assentou que a violação das normas constitucionais, supralegais e infralegais autoriza o Poder Judiciário a exercer seu poder contramajoritário no sentido de dar concretude aos direitos fundamentais dos presos, o que não se confundiria com a implementação judicial das políticas públicas.

De acordo com o Ministro Ricardo Lewandowski, “embora complexo, o problema prisional tem solução, especialmente quanto à disponibilidade de verbas, bastando que a União e os Estados conjuguem esforços para resolvê-lo [...]”. A partir dessas premissas, o voto foi submetido à deliberação plenária, culminando no provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido. Na ocasião

¹⁴ Vale lembrar que os tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos têm natureza de normas supralegais, como restou assentado no RE nº 466.343/SP (Min. Rel. Cezar Peluso), no RE nº 349.706/RS (Min. Rel. Ayres Britto) e no HC nº 87.585/TO (Min. Rel. Marco Aurélio). Com bases nestes tratados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já recebeu denúncia de mortes e maus-tratos no Presídio José Mário Alves da Silva, localizado em Porto Velho/RO, num caso paradigmático que ficou conhecido como “Urso Branco”.

foi aprovada a repercussão geral para assentar a possibilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e os estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independente de dotação orçamentária, constatada violação da dignidade da pessoa humana e inobservância do mínimo existencial dos presos.¹⁵ Assim, o STF afastou a cláusula da reserva do possível, invocado pelo TJRS, para consagrar a possibilidade de intervenção judicial nos domínios da Administração Pública, com o objetivo de proteger o mínimo existencial e os direitos fundamentais.

A partir dessa decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 592.581/RS, José Maurício Conti afirma que o julgado interferiu diretamente em política pública que envolve soma expressiva de recursos públicos. Segundo o professor, o sistema penitenciário brasileiro requer a interssetorialidade das políticas públicas, envolvendo os entes da Federação e todos os Poderes. Dentre as inúmeras necessidades públicas, os investimentos no sistema carcerário disputam com outras áreas prioritárias, como a saúde, a educação e a segurança pública, de maneira que a escassez dos recursos impõe o ônus das “escolhas trágicas”. Nesse sentido, para resguardar os direitos dos detentos, o Fundo Penitenciário Nacional foi criado para permitir o financiamento dessa política pública, dificultando a alegação da reserva do possível quando esse fundo tiver saldo positivo. Ocorre que o colapso do sistema prisional “levou mais uma vez o Poder Judiciário a ser chamado para inferir na gestão pública, compelindo o Poder Executivo a promover as ações governamentais necessárias para assegurar os direitos fundamentais violados”.¹⁶

Por sua vez, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF teve seu pedido cautelar apreciado na sessão de 09 de setembro de 2015. No caso, o PSOL ofereceu a ADPF para reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” com relação ao sistema prisional brasileiro, em virtude das ações e omissões do Poder Público. Alega que a condição desumana dos presídios do país configura um cenário incompatível com a Constituição, ressaltando a superlotação de celas, a proliferação de doenças contagiosas, bem como a prática de homicídios, tortura, espancamentos e violência sexual contra os presos. Por isso, várias medidas foram requeridas liminarmente, como o comparecimento do preso em juízo no prazo de 24 horas, a realização da audiência de custódia e a proibição de contingenciamento das verbas atreladas ao FUNPEN. No mérito, foi pleiteada a condenação do governo federal, obrigando-o a elaborar um plano nacional para resolver o problema carcerário, de modo a permitir a consequente elaboração dos planos estaduais e distrital.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio ressaltou que a situação deplorável dos

¹⁵ Com essas palavras expressas, o Ministro Marco Aurélio sintetizou o resultado obtido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, ao relatar outra ação em que também se discutia, cautelarmente, a situação desumana dos presídios brasileiros, qual seja, a ADPF nº 347 (STF, Pleno, ADPF-MC nº 347/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, *j.* 09.09.2015).

¹⁶ CONTI, 2015.

presídios brasileiros viola o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), a proibição de tortura, tratamento desumano e penas cruéis (artigo 5º, III e XLVII), bem como a obrigação de assegurar a integridade física e moral dos presos, com a execução da pena em unidades distintas, conforme o crime, a idade e o sexo do apenado (artigo 5º, XLVIII e XLIX). Na sua visão, falta coordenação institucional entre os Poderes, pois, enquanto o Legislativo e o Executivo não se comunicam nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas, o Judiciário tem dificuldade na interpretação e na aplicação da lei penal, praticando a “cultura do encarceramento”. Para corrigir esse “litígio estrutural”, os arranjos institucionais devem ser reajustados, pois a “a solução deve possuir alcance orgânico de mesma extensão, ou seja, deve envolver a atuação coordenada e mutualmente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos [...]”.

Assim, os poderes devem buscar uma atuação coordenada, com o objetivo de resolver esse “estado de coisas inconstitucional”. Concebida pela Corte Constitucional da Colômbia, a figura do “estado de coisas inconstitucional” tem seu reconhecimento subordinado à verificação de três requisitos, quais sejam, a violação generalizada de direitos fundamentais, a inércia persistente das autoridades públicas e a superação desse estado através da atuação conjunta de uma pluralidade de órgãos. Segundo o Ministro Relator, o sistema carcerário brasileiro enquadra-se na figura do “estado de coisas inconstitucional”, permitindo ao Poder Judiciário interferir nas políticas públicas e nas escolhas orçamentárias como meio de estancar a forte violação dos direitos fundamentais. Para legitimar a intervenção judicial nessas “questões políticas”, a decisão afastou seus dois maiores obstáculos, quais sejam, o déficit democrático do Poder Judiciário e os limites decorrentes da Separação dos Poderes.

Quanto ao déficit democrático, o Ministro afirmou que a intervenção judicial se mostrou necessária para superar os bloqueios políticos que prejudicam os presos, em virtude de sua representação deficitária e de sua impopularidade. Além da cassação dos direitos políticos, os detentos não recebem o apoio da opinião pública, onerando, politicamente, aquelas medidas legislativas e executivas que estão voltadas para a valorização do sistema prisional. Quanto aos limites decorrentes da Separação dos Poderes, a decisão ressaltou que a intervenção judicial se impôs em decorrência da incapacidade legislativa e executiva em resolver a questão carcerária. Longe de substituir os demais Poderes, essa intervenção judicial teria o objetivo de coordenar a atuação dos órgãos estatais e de catalisar as políticas públicas, sem definir o conteúdo dessas políticas e sem detalhar os meios a serem empregados. Assim, “ao Supremo, cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las”.

Ao discutir a matéria, o Plenário do STF reconheceu, liminarmente, o “estado de coisas inconstitucional” em virtude da violação persistente dos direitos fundamentais

da população carcerária, determinando o comparecimento do preso em 24 horas e a realização da audiência de custódia em 90 dias. Com relação aos recursos do FUNPEN, a União foi obrigada a liberar o saldo acumulado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, porquanto o saldo acumulado vinha servindo para gerar superávit, com prejuízo à dignidade dos presos. Ao comparar as duas decisões que foram analisadas no presente tópico, constata-se que a proteção judicial dos direitos fundamentais legitimou a intervenção do Poder Judiciário nos domínios financeiros e orçamentários, como será melhor analisado no próximo tópico.

4 A intervenção judicial nos domínios financeiros e orçamentários

Diante da violação massiva dos direitos fundamentais da população carcerária, o Supremo Tribunal Federal já afastou a cláusula da reserva do possível para ordenar a realização de obras emergenciais em unidade prisional gaúcha, reconhecendo, em outro caso, o “estado de coisas inconstitucional” com a finalidade de liberar o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional e de proibir novos contingenciamentos das verbas atreladas ao fundo. Criado pela Lei Complementar nº 79/1994, o Fundo Penitenciário Nacional é a principal fonte de recursos para o financiamento dos programas voltados para a modernização e para o aprimoramento dos presídios, cabendo ao Departamento Penitenciário gerenciar esse fundo, coordenar os repasses realizados para os Estados e a acompanhar a aplicação da Lei de Execução Penal. Trata-se de fundo de natureza contábil que compõe o orçamento fiscal da União, sendo que a maior parte de seus recursos são transferidos para os estados através de repasses e convênios, no lastro do federalismo de cooperação.

Durante a CPI dos Presídios, os parlamentares observaram que os principais recursos do FUNPEN eram provenientes de dotações federais, receita dos sorteios e loterias, confisco, multas aplicadas nas condenações penais, fianças quebradas ou perdidas, custas judiciais e rendimentos decorrentes do patrimônio do fundo. Também constataram que esses recursos não acompanhavam o crescimento da população carcerária, pois, na época das investigações, tinham sido criadas 5.000 vagas/ano para fazer frente ao encarceramento de 42.000 presos/ano. Para agravar a situação, as despesas empenhadas em cada exercício eram muito inferiores ao montante autorizado nas leis orçamentárias e nos créditos adicionais, com elevados níveis de inscrição nos restos a pagar, de maneira a comprometer os limites financeiros dos exercícios seguintes. Além dessas restrições, os recursos do FUNPEN também eram aplacados pelo contingenciamento, limitando a execução orçamentária num patamar que não prejudicasse a obtenção do superávit primário.¹⁷

¹⁷ Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701#>> Acesso em: 25 abr. 2017.

Essa execução mínima das despesas autorizadas em prol do superávit primário remete, analogicamente, às considerações de Fernando Facury Scaff a respeito da diferença substancial entre gastos obrigatórios sem fonte de custeio e vinculações sem a obrigação de gastar. Ao discorrer sobre a prorrogação da chamada DRU até 2023, o professor salienta que a vinculação excepcional das receitas e a referibilidade das contribuições têm o efeito semelhante de criar um liame jurídico que une certo grupo de receitas a determinada finalidade, como ocorre na aplicação dos percentuais mínimos em saúde e educação ou na aplicação das receitas da antiga CPMF na promoção da saúde. Por sua vez, os gastos obrigatórios não têm fonte específica de receita para o seu custeio, a exemplo do serviço da dívida pública e dos gastos com pessoal e encargos.¹⁸ Com base nessa diferença bem frisada pelo autor, constata-se que o Poder Executivo busca, cada vez mais, novas estratégias para desvincular os recursos juridicamente atrelados a determinados objetivos e fundos. E, por certo, essa tendência também se manifesta em relação ao Fundo Penitenciário Nacional.

A partir desses dados parlamentares e dessas considerações doutrinárias, fica evidente que o governo não deu a devida importância ao sistema penitenciário brasileiro, uma vez que os investimentos foram prejudicados pela nítida escassez de recursos e pela execução mínima das despesas autorizadas, postergando o pagamento das obrigações assumidas através dos restos a pagar. A situação também mostra que o caráter meramente autorizativo do orçamento público apenas impõe ao Poder Executivo o dever de não gastar além das dotações orçamentárias, mas não proíbe a simples inércia, estimulando a inexecução das despesas autorizadas com o objetivo de gerar um saldo positivo. Na medida em que os recursos estão legalmente vinculados ao fundo, esse saldo positivo deve ser transferido para o exercício seguinte (art. 73 da Lei nº 4.320/1964), devendo a disponibilidade de caixa constar de registro próprio, de modo a permitir a escrituração individualizada dos recursos vinculados (art. 50, I, da LRF).

Nesse sentido, é importante levar em conta as fontes dos recursos disponíveis na verificação do resultado financeiro, pois, do contrário, o saldo acumulado dos fundos poderá compor a formação do superávit financeiro, permitindo a abertura de créditos especiais com fundamento no artigo 43, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964. Dessa forma, o Poder Executivo logrará, sub-repticiamente, a consecução de objetivos distintos daqueles que legitimaram a criação do fundo específico. Vale lembrar que a possibilidade desse tipo de afronta às finanças públicas é reforçada quando o Poder Legislativo concede, na própria lei orçamentária anual, autorização prévia ao Poder Executivo no sentido de liberar a abertura de créditos adicionais ao longo do ano. Nessa linha consequencial, a inexecução das despesas autorizadas, a acumulação

¹⁸ SCAFF, 2016.

do saldo positivo no fundo, a escrituração indevida do resultado financeiro, a formação irregular do superávit e a abertura desregrada dos créditos adicionais são exemplos de manobras contábeis que podem favorecer a burla à aplicação das receitas vinculadas a certas finalidades constitucionais e legais.

Essas manobras contábeis que limitaram a execução orçamentária dos recursos vinculados ao Fundo Penitenciário Nacional não passaram despercebidas pelo Poder Judiciário. No Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, o Ministro Ricardo Lewandowski observou que o fundo tinha arrecadado mais de dois bilhões de reais até junho de 2015, aplicando somente cerca trezentos milhões de reais até 2013, em virtude do contingenciamento dos recursos e da execução ineficiente dos projetos desenvolvidos pelos Estados. Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio registrou, na ADPF nº 347/DF, que as dotações do fundo para 2013 tinham sido fixadas em R\$384,2 milhões, com o empenho de R\$333,4 milhões. Numa análise precipitada, a proximidade desses valores demonstraria o cumprimento fiel do orçamento. Contudo, o Ministro Relator alertou que foram efetivamente desembolsados apenas R\$73,6 milhões, dos quais R\$32,8 milhões estavam comprometidos com o pagamento dos restos a pagar, concluindo que o contingenciamento era prejudicial à dignidade humana:

A violação da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial autoriza a judicialização do orçamento, sobretudo se considerado o fato de que recursos legalmente previstos para o combate a esse quadro vêm sendo contingenciados, anualmente, em valores muito superiores aos efetivamente realizados, apenas para alcançar metas fiscais.¹⁹

Ao questionar o contingenciamento irrestrito dos recursos vinculados ao fundo, o Ministro Marco Aurélio ressaltou os limites dessa ferramenta de gestão fiscal. Trata-se de uma medida de programação financeira que deve ser estabelecida logo no início do exercício (artigo 8º, LRF), levando em conta as metas anuais e os riscos fiscais que são definidos pela lei de diretrizes orçamentárias. Esses riscos fiscais consideram os passivos contingentes que podem afetar as contas públicas (artigo 4, §3º, LRF), servindo de base para a fixação de uma reserva de contingência que possa fazer frente aos eventos fiscais imprevisíveis (artigo 5º, III, b, LRF). Segundo o Ministro, o artigo 9º, §2º, da LRF limita o contingenciamento, ao excepcionar as obrigações decorrentes dos comandos legais e constitucionais. Nessa esteira, como os recursos do FUNPEN têm destinação legal específica, “é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer as exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADPF-MC nº 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, DJE. 19.02.2016.

imprevistos”. Por isso, a medida cautelar determinou a liberação das verbas do FUNFEN, proibindo a União de realizar novos contingenciamentos.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal assegurou a observância, por parte do Poder Executivo, daquela política pública que já tinha sido definida pelo Poder Legislativo ao editar a lei de execuções penais e ao criar um fundo específico para a modernização e o aprimoramento do sistema penitenciário do país. É claro que o Chefe do Poder Executivo deve ajustar as finalidades *a priori* fixadas pelo legislador à conjuntura socioeconômica do país, valendo-se, sobretudo, das leis orçamentárias anuais, que determinam os limites factíveis de cumprimento de cada política pública. Contudo, ao contingenciar os recursos vinculados por meio de critérios genéricos e abstratos que são definidos logo no início do exercício financeiro, sem sequer trazer um rol aberto de eventos fiscais imprevisíveis, o Poder Executivo ignora não só a vontade do legislador, mas principalmente o compromisso por ele firmado na lei orçamentária anual (*self-restraint*). Ao reforçar o compromisso do Poder Executivo com a implementação das políticas públicas que são definidas pelo legislador ou pelo próprio constituinte, essa judicialização do orçamento reflete as transformações por que tem passado a dinâmica de funcionamento entre os Três Poderes.

Isto porque o orçamento público deixou de ser domínio quase absoluto do Poder Executivo para se submeter às mais diversas forças políticas. Por um lado, o Mercado e a Sociedade exercem um tipo de pressão exógena, buscando não só a eficiência na obtenção das metas fiscais e dos resultados financeiros, mas também a legitimidade através da participação democrática no processo decisório de alocação dos recursos orçamentários. De outro lado, os Poderes Legislativo e Judiciário exercem um tipo de pressão endógena através das emendas parlamentares e da judicialização das políticas públicas. Sob o prisma legislativo, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 minimizou a dependência dos parlamentares com relação ao chefe do Poder Executivo, pois eles não precisam negociar a liberação de todas as suas emendas orçamentárias, consagrando mais uma hipótese excepcional de vinculação.²⁰ Sob a ótica judicial, o avanço do ativismo judicial na implementação dos direitos sociais à saúde e à educação demonstra a prevalência do mínimo existencial sobre a cláusula da reserva do possível, proibindo sua alegação genérica sem lastro probatório.²¹

²⁰ Consoante Maria Paula Dallari Bucci, o problema das emendas orçamentárias decorre do caráter meramente autorizativo das peças orçamentárias, já que o parlamentar deve negociar a aprovação da emenda no Congresso “[...] e, depois, numa ‘segunda rodada’, voltar a negociar, agora no âmbito do Executivo, a liberação da emenda de interesse de sua base eleitoral para execução, o que, afinal, conferir-lhe-á efetividade e visibilidade aos olhos do público” (BUCCI, 2013, p. 181).

²¹ Em decisão paradigmática sobre o tema, o Ministro Celso de Mello já asseverou que, “entre proteger a *inviolabilidade do direito à vida e à saúde*, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, *caput* e art. 196), ou fazer prevalecer [...] um *interesse financeiro secundário do Estado*, entendo que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e

Diante dessas pressões exógenas e endógenas, o Poder Executivo passa a se posicionar estrategicamente perante os atores sociais e os demais Poderes. Nesse sentido, o governo tem se socorrido, cada vez mais, aos diferentes instrumentos de flexibilidade orçamentária, como os créditos adicionais suplementares e especiais, as transferências, remanejamentos e transposições orçamentárias, o contingenciamento e a limitação de empenho, reforçando a transformação dos arranjos institucionais que norteiam a dinâmica de interação entre os Três Poderes.²² Como num jogo de xadrez, cada movimentado dado pelo Poder Judiciário no sentido de inferir nos domínios orçamentários tem provocado uma reação nos demais Poderes. Essa tendência ficou evidente na própria questão concernente ao sistema penitenciário brasileiro, como se depreende ao analisar o desenvolvimento processual da ADPF nº 347/DF.

Concedida a medida cautelar na sessão plenária de 09 de setembro de 2015, os estados de Mato Grosso do Sul, Piauí, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe noticiaram, em 15 de junho de 2016, o descumprimento da medida cautelar, pois a União não teria liberado os recursos atrelados ao FUNPEN. Em resposta, a União afirmou que foram adotadas todas as medidas necessárias, com o aumento do valor destinado ao fundo na proposta orçamentária de 2017. Ocorre que, no dia 09 de janeiro de 2017, o PSOL requereu o aditamento da petição inicial, com a finalidade de questionar a constitucionalidade da Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Isto porque a medida provisória teria fixado novas finalidades para o FUNPEN, que não estariam diretamente relacionadas à modernização e ao aprimoramento do sistema carcerário, permitindo, por exemplo, o “financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade da população carcerária”. O ato normativo também reduziu o percentual das verbas constituintes do fundo, autorizando o redirecionamento de até 30% do superávit financeiro para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Assim, num movimento estratégico, o Poder Executivo reagiu à decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal que interferiu na movimentação financeira do FUNPEN, editando essa medida provisória nos últimos dias do ano, com o objetivo de evitar seu engessamento na fase da execução orçamentária. Conquanto o redirecionamento do superávit favoreça outro fundo específico, cujas verbas também estão vinculadas, não há dúvidas de que a aplicação dos recursos nas atividades de policiamento preventivo tem uma repercussão política muito mais positiva junto à opinião pública,

possível opção: *aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humana*” (STF, Pleno, ArRg. RE nº 393.175-0, Min. Rel. Celso de Mello, DJE. 02.02.2007).

²² No presente artigo, a expressão “instrumentos de flexibilidade orçamentária” foi utilizada no sentido atribuído por Gabriel Loretto Lochagin ao abordar a execução do orçamento público (LOCHAGIN, 2016, p. 93-137).

reforçando o processo histórico de exclusão da população carcerária. No exercício do sistema de freios e contrapesos, o Poder Legislativo deve deliberar sobre o mérito dessa medida provisória dentro do prazo de sessenta dias, com a possibilidade de prorrogar a sua vigência por uma única vez, tal como determina o artigo 62 da Constituição Federal de 1988. Ao invés de rejeitar essa medida provisória de antemão, considerando as conclusões alarmantes da CPI dos Presídios, a Presidência do Congresso Nacional prorrogou sua vigência em 21 de março de 2017, de maneira a postergar, mais uma vez, a solução adequada dos problemas que assolam o sistema prisional brasileiro.²³

5 Considerações finais

Não há dúvidas de que os relatórios divulgados pela CPI dos Presídios, pelos mutirões carcerários, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Organização das Nações Unidas foram um canal de comunicação entre o cárcere e o mundo exterior, já que permitiram o conhecimento da situação vexatória dos presídios do país. Ao apreciar a matéria, o Supremo Tribunal Federal reconheceu as condições degradantes do sistema prisional brasileiro e seu papel institucional na defesa da dignidade humana dos presos. Nessa esteira, a análise comparativa das decisões proferidas no julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.581/RS e das medidas cautelares que foram pleiteadas na ADPF nº 347/DF revela que os dois julgados seguiram a mesma concatenação lógica na exposição de seus principais argumentos, reconhecendo a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nos domínios financeiros e orçamentários, como meio de estancar a violação dos direitos fundamentais.

Superados, argumentativamente, os dois principais obstáculos à intervenção judicial nas “questões políticas”, quais sejam, o déficit democrático do Poder Judiciário e os limites decorrentes da Separação dos Poderes, o Supremo Tribunal Federal afastou a cláusula da reserva do possível, invocada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para ordenar a realização de obras emergenciais em unidade prisional gaúcha, reconhecendo o “estado de coisas inconstitucional” com o propósito de liberar o saldo acumulado do FUNPEN e de proibir novos contingenciamentos das verbas atreladas ao fundo. Como pano de fundo, essa judicialização do orçamento reflete as transformações por que tem passado a dinâmica de funcionamento entre os Três Poderes, pois do orçamento público deixou de ser domínio quase absoluto do Poder Executivo para se submeter às diversas forças políticas. Além das pressões exógenas do Mercado e da Sociedade, os Poderes Legislativo e Judiciário exercem uma pressão endógena através das emendas parlamentares, principalmente após

²³ Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/lideres/MedidasProvisorias.pdf>> Acesso em: 22 abr. 2017.

a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, e através da judicialização das políticas públicas, principalmente após o avanço do ativismo judicial na concretização dos direitos sociais à saúde e à educação.

Num movimento estratégico contra essas pressões exógenas e endógenas, o Poder Executivo passou a utilizar, cada vez mais, os diferentes instrumentos de flexibilidade orçamentária, revelando a transformação dos arranjos institucionais que norteiam a dinâmica de interação entre os Três Poderes. Isso ficou evidente no caso da ADPF nº 347/DF, pois, à decisão cautelar do STF que interferiu na movimentação financeira do FUNPEN, seguiu-se a edição da Medida Provisória nº 755/2016, que, na prática, restringiu as receitas desse fundo e desvinculou 30% de seus recursos. Afinal, a medida provisória autorizou o redirecionamento de 30% do saldo positivo para o Fundo Nacional de Segurança Pública, canalizando esses recursos para uma atividade mais favorável à adesão pela grande maioria dos brasileiros, com ganho significativo para os representantes eleitos em termos de capital político. Assim, mais uma vez a população carcerária se depara com a postergação de medidas estruturais que possa assegurar condições mínimas de dignidade humana.

Judicialization of the Public Budget: the Case of the Brazilian Penitentiary System

Abstract: The article aims to analyze the judicialization of the public budget concerned to the Brazilian penitentiary system. This is an actual and relevant issue, due to the national and international reconnaissance of the inhumane living conditions of Brazilian prisoners. Based on the inductive method, the approach has considered four axes of analysis. In the factual axis, the regrettable situation of the Brazilian prisons will be demonstrated through the CPI of the Prisons, the criminal task force of the CNJ, the protective measures of the Inter-American Human Rights Court and the reports of the United Nations. For its part, the judicial axis will reveal how the Brazilian Supreme Court has faced the prison question, taking as a reference two paradigmatic decisions about this issue. On the other hand, the financial axis will address the focus to the judicial intervention in the financial operations of the National Penitentiary Fund, by releasing the accumulated balance and prohibiting new contingencies of the resources. Finally, the last axis will bring the final comments, suggesting the transformation of the public budget into an “arena of power”, where the three branches of government interact in a strategic way, as evidenced by the procrastination of investments and structural measures that are necessary to protect the prisoner’s human dignity.

Keywords: Financial law. Public budget. Brazilian penitentiary system. Judicial review.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. *Revista de Direito Administrativo*, n. 254, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONTI, José Maurício. Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. *Revista Consultor Jurídico*, 25 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-25/contas-vista-solucao-situacao-carceraria-significativos-reflexos-orcamentarios>>. Acesso em: 03 maio 2017.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. *Revista Consultor Jurídico*, 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>>. Acesso em: 03 maio 2017.

TORRES, Ricardo Lobo Torres. Comentários ao artigo 165 da Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BALDO, Rafael Antonio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017.

Recebido em: 03.05.2017

Aprovado em: 26.06.2017