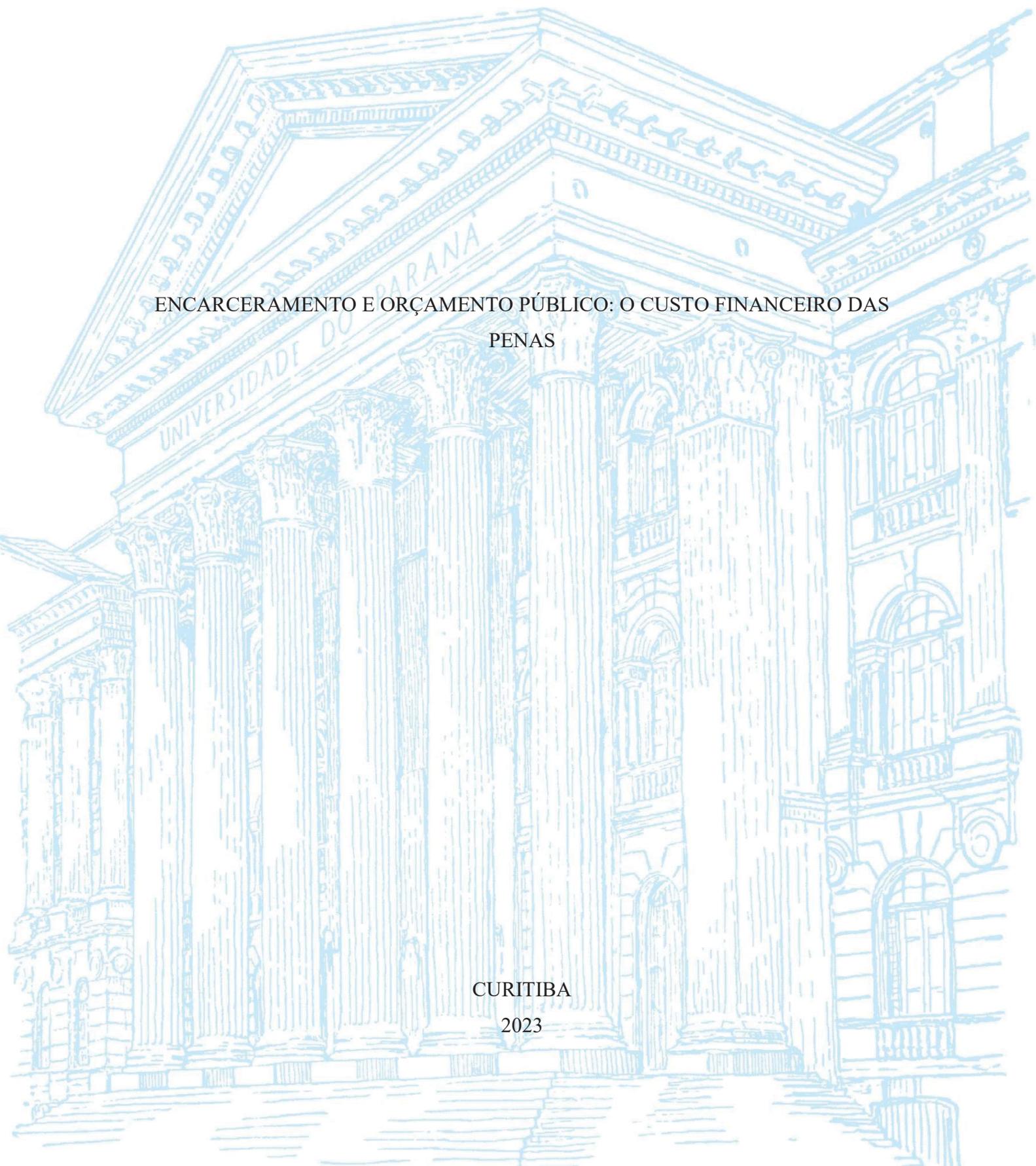


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DAYANE CAMPOS SOUZA

ENCARCERAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: O CUSTO FINANCEIRO DAS
PENAS

CURITIBA
2023



DAYANE CAMPOS SOUZA

ENCARCERAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: O CUSTO FINANCEIRO DAS
PENAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama.

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Souza, Dayane Campos

Encarceramento e orçamento público: o custo financeiro das penas / Dayane Campos Souza. – Curitiba, 2023.
1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientador: Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

Coorientador: Rodrigo Luís Kanayama.

1. Finanças públicas. 2. Orçamento. 3. Direito financeiro.
4. Sistema penitenciário. I. Tomio, Fabrício Ricardo de Limas.
II. Kanayama, Rodrigo Luís. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM DIREITO

No dia dezesseis de março de dois mil e vinte e três às 17:00 horas, na sala 317 - Ruy Corrêa Lopes - Sala de Defesas - 3º Andar e Sala Virtual, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50 e Sala Virtual, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **DAYANE CAMPOS SOUZA**, intitulada: **Encarceramento e orçamento público: o custo financeiro das penas**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), GABRIEL LORETTO LOCHAGIN (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP), ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 16 de Março de 2023.

Assinatura Eletrônica

18/03/2023 17:05:27.0

FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

17/03/2023 16:44:19.0

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP)

Assinatura Eletrônica

17/03/2023 15:04:43.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **DAYANE CAMPOS SOUZA** intitulada: **Encarceramento e orçamento público: o custo financeiro das penas**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 16 de Março de 2023.

Assinatura Eletrônica

18/03/2023 17:05:27.0

FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

17/03/2023 16:44:19.0

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP)

Assinatura Eletrônica

17/03/2023 15:04:43.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Aos meus pais, Fábio Alves Souza e Maria do Carmo
Pereira Campos Souza, pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Dá-se por concluída uma importante e intensa etapa da minha vida. Essa dissertação, com toda certeza, só foi possível graças ao apoio e à contribuição de várias pessoas, por isso, sou grata à Deus, por permitir que pessoas tão incríveis e especiais cruzassem meu caminho.

Assim, a fim de encerrar essa experiência única, que certamente me trará boas lembranças e deixará saudade, gostaria de agradecer àqueles que, em algum momento, ocuparam um papel especial no desenvolvimento dessa pesquisa.

Em primeiro lugar, direciono os agradecimentos às pessoas que me conduziram durante todo o caminho do mestrado, aqueles que despenderam seu precioso tempo em detalhadas reuniões e para os minuciosos comentários que permitiram a construção da presente pesquisa. Àqueles que me asseguraram um voto de confiança, transformando uma recém-graduada em uma pesquisadora. Em especial ao meu orientador, Fabrício Tomio, e ao meu coorientador, Rodrigo Kanayama.

Também deixo um agradecimento especial à equipe do Arquivo Público do Paraná, Biblioteca Pública do Paraná e à Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná pela excelência no desenvolvimento de suas funções, as quais foram essenciais a garantir a coleta de dados para o desenvolvimento desta pesquisa.

Faço também agradecimento aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná imprescindíveis à construção do conhecimento ao longo desse tempo, pelo desenvolvimento de pensamento crítico e por aprimorar minha paixão pela pesquisa, ascendendo a vontade de continuar por este caminho.

Não poderia deixar de realçar e agradecer a insubstituível importância da minha família em minha vida. Pai e Mãe, Fábio Alves Souza e Maria do Carmo Pereira Campos Souza, agradeço imensamente, hoje e sempre, pela dedicação e por toda educação que me proporcionaram, a conquista que vibro neste momento também é de vocês, meus exemplos de vida e alicerces de sustentação. Aos meus irmãos, Allana e Gustavo, por se fazerem presentes, pelos conselhos, por serem exemplos de dedicação e foco, obrigada por construir mais uma lembrança ao meu lado. É um privilégio compartilhar a vida com vocês.

Ao meu namorado, Andrey Keller, pela partilha de cada momento da minha vida e por sempre me dar forças para seguir em frente. Agradeço pelo seu amor, paciência e

apoio, me incentivando a sempre buscar o conhecimento, a construir meu futuro profissional e a sempre buscar os meus sonhos.

Aos amigos que construí ao longo desta jornada e aos que me acompanharam desde muito antes de viver esta experiência, sou extremamente grata por ter vocês ao meu lado. Ainda que o fato desta pesquisa ter sido desenvolvido ao longo da pandemia tenha nos impedido de compartilhar diversos momentos, a presença virtual de vocês foi essência ao meu crescimento e aprendizado.

O meu mais profundo agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

Muito obrigada!

“A justiça sustenta numa das mãos a balança que pesa o direito, e na outra, a espada de que se serve para o defender. A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito”

Rudolf von Ihering

RESUMO

A execução de políticas públicas depende de recursos financeiros, principalmente os oriundos da tributação. No entanto, um cenário de limitação de receitas, o Estado é obrigado a realizar escolhas políticas, essas que são eivadas de individualismo e grupos de interesses. Por isso, setores esquecidos pela sociedade e marcados por fortes estigmas segregacionistas que revelam preocupantes ideologias, como o sistema penitenciário, não são vistos pelos governantes no momento das escolhas políticas e, quando minimamente observados, sofrem repressão social. A presente pesquisa foi desenvolvida com a finalidade de discutir a aplicabilidade da teoria *Numerus Clausus* como forma de planejamento e controle orçamentário financeiro do Estado, ao mesmo tempo que seja um instrumento de garantia de direitos fundamentais à população prisional. Para isso, foram analisados relatórios contábeis do Estado do Paraná, conforme Lei nº 4.320/64, no período de 1985 a 2021, com o intuito de identificar, anualmente, a arrecadação tributária e as despesas correntes aplicadas ao sistema penitenciário do Estado do Paraná, a fim de comparar qual o impacto desses dispêndios no orçamento da entidade. A obtenção destas informações demandou o ingresso de três demandas no Governo Estadual, por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), solicitando tais relatórios contábeis. Há de se considerar que, devido ao período objeto de estudo, nem todos os dados estavam digitalizados, por isso, foi necessário promover parte da pesquisa em fontes primárias, através de consulta à documentos disponíveis no Arquivo Público do Estado, Biblioteca Pública do Estado do Paraná e na Secretaria da Fazenda do Estado. Com o processamento das informações coletadas, verificou-se a imprevisibilidade de gastos relacionados ao setor penitenciário, uma vez que há bastante variação nas despesas realizadas ao longo dos anos, principalmente por ter se observado aumento de gastos com os presídios em momentos de queda da arrecadação tributária pelo Estado. Assim, conclui-se que a aplicação da teoria *Numerus Clausus* no sistema penitenciário seria uma forma eficaz de assegurar aos detentos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que permitiria o controle e o planejamento orçamentário-financeiro do ente público.

Palavras-chave: sistema penitenciário; direito financeiro; orçamento público; teoria *numerus clausus*.

ABSTRACT

The execution of public policies depends on financial resources, mainly those arising from taxation. However, in a scenario of limited revenues, the State is obliged to make political choices, which are riddled with individualism and interest groups. For this reason, sectors forgotten by society and marked by strong segregationist stigmas that reveal worrying ideologies, such as the penitentiary system, are not seen by government officials when political choices are made and, when minimally observed, suffer social repression. The present research was developed with the purpose of discussing the applicability of the *Numerus Clausus* theory as a form of planning and financial budgetary control of the State, at the same time that it is an instrument of guarantee of fundamental rights to the prison population. For this, accounting reports of the State of Paraná were analyzed, according to Law n° 4.320/64, in the period from 1985 to 2021, in order to identify, annually, the tax collection and current expenses applied to the penitentiary system of the State of Paraná, in order to compare the impact of these expenditures on the entity's budget. Obtaining this information required filing three demands with the State Government, through the Access to Information Law (Law n°. 12,527/2011) requesting such accounting reports. It must be considered that, due to the period under study, not all data were digitized, so it was necessary to promote part of the research in primary sources, through consultation with documents available at the State Public Archive, Public Library of the State of Paraná and at the State Treasury Department. With the processing of the collected information, it was verified the unpredictability of expenses related to the penitentiary sector, since there is a lot of variation in the expenses incurred over the years, mainly because there was an increase in expenses with the prisons in times of drop in collection tax by the State. Therefore, it is concluded that the application of the *Numerus Clausus* theory in the penitentiary system would be an effective way of assuring inmates the fundamental rights and guarantees provided for in the Federal Constitution of 1988, at the same time that it would allow the control and budgetary-financial planning of the public entity.

Keywords: penitentiary system; financial law; public budget; *numerus clausus* theory.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Taxa de Aprisionamento - presos por 100 mil hab. (Paraná, 2015-2022).....	48
GRÁFICO 2- Número de presos por tipo penal.....	49
GRÁFICO 3- População prisional mulheres por tipo penal.....	50
GRÁFICO 4 -População prisional masculina e tipo penal.....	50
GRÁFICO 5 -Crimes hediondo cometidos pela população prisional do Estado do Paraná.....	51
GRÁFICO 6- Receita Tributária (Estado do Paraná; 1985-2021)	91
GRÁFICO 7 - Despesas Correntes do Estado do Paraná com o sistema penitenciário, (1985-2021)	96
GRÁFICO 8 - Comparação receitas e despesas do Estado do Paraná com o sistema penitenciário, entre os anos 1985 e 2021.	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição dos condenados no Estado do Paraná por regime.....	48
TABELA 2 - Programas de anistia e remissão de crédito tributário.....	94

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
CEEP-CONDEGE	Comissão Especializada em Execução Penal do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNIEP	Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
COPEN	Coordenação do sistema penitenciário do Estado
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EC	Emenda Constitucional
FUPEN	Fundo Penitenciário
GPRA	Government Performance and Results Act (Lei de Desempenho e Resultados do Governo)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LC	Lei Complementar
OBZ	Orçamento Base-Zero
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento)
SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE SÍMBOLOS

Cr\$	Cruzeiro
CR\$	Cruzeiro-real
Cz\$	Cruzado
NCz\$	Cruzado Novo
R\$	Real

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. DECISÕES POLÍTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELAÇÃO COM O SISTEMA PRISIONAL	20
2.1. ESCOLHA PÚBLICA E DECISÃO POLÍTICA	20
2.2. POLÍTICA PÚBLICA E SUA IMPLEMENTAÇÃO	23
2.2.1. AS TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFLEXOS NA COLETIVIDADE	28
2.3. DECISÕES POLÍTICAS E O (DES)INTERESSE NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO PRISIONAL	30
3. GESTÃO PÚBLICA E O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE	34
3.1. OS FUNDAMENTOS DA PENA E A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE	34
3.2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO NO CONTEXTO BRASILEIRO	41
3.3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE: ANÁLISE ESTRUTURAL E DO PERFIL DE DELITOS DOS DETENTOS	46
3.4. NORMATIZAÇÃO PENAL E PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL E DO ESTADO DO PARANÁ	53
3.5. INFERÊNCIAS DA TEORIA NUMERUS CLAUSUS NO CONTEXTO DO DIREITO PENAL	53
4. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO	62
4.1. O HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A PERPECTIVA INTERNACIONAL	62
4.2. HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	68
4.3. ELEMENTOS CONCEITUAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA ATUAL CONCEPÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	73
4.4. NORMATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	80
5. RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ	85
5.1. RECEITA TRIBUTÁRIA PARANAENSE ENTRE 1985 E 2021	88
5.2. DESPESAS COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE ENTRE 1985 E 2021	95
5.3. RELAÇÃO RECEITA TRIBUTÁRIA E DESPESAS COM SISTEMA PENITENCIÁRIO NOS ANOS DE 1985 E 2021 NO ESTADO DO PARANÁ	97
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	107
ANEXO A - Disposição dos presos pelas unidades prisionais no Estado do Paraná	126
ANEXO B - Normatização penal e penitenciária no âmbito Federal e no Estado do Paraná	132

ANEXO C – Correção dos valores pelo INCP (abril/2022)	141
ANEXO D – Leis do Estado do Paraná dispondendo sobre os impostos estaduais	144
ANEXO E – Parâmetros no cálculo de gastos com presos com base na Resolução CNPCP nº 06/2012	155

1. INTRODUÇÃO

Não é de hoje que a escolha pública é elemento essencial à administração pública. Esta sistemática está diretamente relacionada à legitimação das sociedades políticas, por meio do consenso (BOBBIO e BOVERO, 1979).

Partindo das concepções de Thomas Hobbes (1988), a constituição do Estado está diretamente associada à hipótese lógico negativa do estado de natureza, no qual não há juízes ou leis jurídicas a serem seguidas nem quaisquer garantias de preservação da vida ou posse das pessoas (HOBBS, 1988, p. 14-15), acarretando um forte instinto de autopreservação. O estado de natureza obriga os homens a terem liberdade e direito sobre todas as coisas e até sobre os corpos uns dos outros (MANENT, 1990, p. 44), o que também reforça o constante cenário de guerra.

Por isso, apenas a renúncia e a transferência dos direitos a um poder soberano dotado de coerção social, seria capaz de cessar a condição de guerra e garantir que todos os homens cumprissem suas obrigações ao celebrarem pactos, deste ponto que nasce o contrato social Hobbesiano: “Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa” (HOBBS, 1988, 105-106).

Junto à constituição do Estado, surge a necessidade de arrecadar recursos para sua manutenção e para realização de suas atividades, ou seja, o desenvolvimento da vida política e sua gestão por meio de um governo, implicaram em seu financiamento por meio da tributação. Todavia, há de se considerar que, por diversas vezes, a história mostrou que a tributação da população acarreta desgaste político e quedas de regimes.

Apesar de existirem outras fontes de receita ao erário público, como o endividamento interno e externo, cunhagem de moedas, venda de bens e serviços produzidos pelo próprio ente público e controle dos recursos econômicos, a tributação é a principal fonte de sustentabilidade do governo a longo prazo, elemento que justifica a utilização dessa forma de financiamento de Estado nas democracias modernas.

Portanto, não há como desvincular a forma de arrecadação de um Estado de sua estrutura política, como destacado por Dworkin (2005, p. 10) “A distribuição de riquezas em uma sociedade é resultado do seu ordenamento jurídico, mas não só em relação às leis que regem a propriedade e as relações para a sua aquisição e transferência, como também em relação às normas fiscais e políticas”. Isto é, a estrutura

política, econômica e social de um governo está associada à forma como se dá a arrecadação de recursos para sua manutenção.

Assim, em vista que os recursos arrecadados são finitos, a administração pública depende das escolhas realizadas pelos agentes públicos para definir quais políticas públicas serão desenvolvidas, no entanto, é comum que tais escolhas sejam marcadas por interesses particulares. Dito de outra forma, são feitas escolhas orçamentárias (KANAYAMA, 2012) para a definição dos programas e projetos que receberam recursos públicos, as quais são influenciadas por preferências de grupos específicos.

Nesse sentido, a importância do presente estudo lastreia-se no pensamento punitivista e em visão crítica e negativa do caráter prestacional do Estado, elementos que propiciam maiores entraves à ressocialização da população prisional, e que são agravados quando têm seu custeio associado exclusivamente ao pagamento de impostos. Isto porque há uma marginalização e estigmatização na utilização de recursos públicos para atender as demandas do sistema carcerário, o que acarreta seu esquecimento no momento da escolha pública.

Assim, o sistema carcerário brasileiro é marcado pelo caos, o qual decorre primordialmente de elementos de natureza econômica, política, cultural e social, como a descrença nas funções clássicas da pena, a insegurança ontológica e a falência do Estado de bem-estar social, que, como bem apontado por Loïc Wasquant (2003), se transformou em um Estado Penal.

Este cenário, associado à generalizada insegurança social, que entende a pena como uma forma de garantir a proteção da sociedade por meio da segregação, além de intensificar ideia de prisões-depósitos, acarretam o fim do modernismo penal (HALLSWORTH, 2003), o qual nem chegou a ser implantado de fato, no Brasil¹, e dificultam a implantação de políticas públicas carcerárias, seja por questões financeiras seja por interesse político.

O sistema carcerário brasileiro também enfrenta graves problemas estruturais, sanitários e até mesmo jurídicos, como no caso da execução das penas, os quais provocam

¹ Cabe tecer algumas considerações sobre o modernismo penal, como bem tratado por Luiz Guilherme Paiva “O modernismo penal se define pela adoção do programa de bem-estar e pela reprodução de estratégias coerente com esse programa para o controle do crime” (...) O modernismo penal brasileiro não chegou sequer a ser testado na prática, e as políticas de bem-estar trazidas pela Constituição de 1988, refletindo diversos consensos redistributivos ao longo do processo da Assembleia Nacional Constituinte, não foram acompanhados de seus equivalentes penais. DE PAIVA, Luiz Guilherme Mendes. **Populismo penal no Brasil: do modernismo ao anti modernismo penal** 1984 -1990. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 35 e 150, 2014.

intensos impactos sociais e orçamentários-financeiros aos entes federativos, principalmente se somados às questões como o encarceramento em massa, elevado índice de prisão provisória em regime fechado e grandes taxas de reincidência.

Mas quanto de fato custa um presídio (e a política pública prisional)? É cabível a aplicação de metodologias que restrinjam os gastos públicos ou pelo menos o controle da despesa orçamentária na política pública prisional?

Assim, visando responder tais questionamentos e averiguar a relação entre pagamento de impostos e as políticas carcerárias, a presente pesquisa apurou quanto do orçamento público é destinado a estas finalidades, com o intuito de discutir a aplicabilidade da teoria *Numerus Clausus*, como forma de garantir previsibilidade e controle orçamentário e direitos e garantias constitucionais aos presos paranaenses.

Para tal finalidade, o presente trabalho utilizou pesquisa empírica.

Foram analisados os relatórios de prestações de contas do Estado do Paraná, elaborado conforme disposto na Lei nº 4.320/64, a fim de comparar a relação entre a arrecadação de impostos e os gastos com a manutenção dos presídios e política carcerária.

Para a obtenção dos dados sobre as receitas tributária e os gastos com presídios e política carcerária foi necessário realizar consultas a fontes primárias, uma vez que, até o ano de 2001, tais informações não estavam disponíveis no sítio eletrônico do Estado do Paraná. Apenas com a publicação da Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009) foi criado o Portal da Transparência, o qual foi responsável por promover a publicização das contas públicas em meio digital, contendo em seu acervo informações a partir de 2002.

Além disso, diante da ausência de informação sobre o paredeiro de alguns “Balanços Gerais do Estado do Paraná”, foi necessário ingressar com três requerimento no Governo Estadual, por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, solicitando tais relatórios contábeis.

Quando da obtenção de tais documentos – dados sobre a arrecadação de impostos no Estado do Paraná e os gastos realizados pelo governo na manutenção dos presídios e política carcerária – foi possível realizar a comparação entre os gastos com o sistema penitenciário paranaense e as receitas arrecadas.

O período analisado, por sua vez, compreende os exercícios financeiros de 1985 a 2021, uma vez que também buscou-se apurar os impactos que a promulgação da Constituição de 1988 e as alterações legislativas em matéria tributária e penal acarretaram

ao orçamento público, sob a perspectiva de receita arrecadas e dos desembolsos com a manutenção do sistema penitenciário (despesas correntes).

Ademais, a pesquisa foi limitada geograficamente ao Estado do Paraná, com a finalidade de facilitar a coleta de dados e obter informações mais específicas e conclusivas da realidade local, uma vez que esta pesquisa à nível nacional não representaria peculiaridades regionais.

Com o processamento dos dados coletados, constatou-se que os gastos relacionados ao setor penitenciário são bastante imprevisíveis, pois há bastante variação nas despesas realizadas ao longo dos anos. O principal fato que corrobora neste entendimento está associado ao aumento de gastos com os presídios em momentos de queda da arrecadação tributária pelo Estado.

Deste ponto, evidencia-se a iminente necessidade de aplicação da teoria *Numerus Clausus* no sistema penitenciário, pois, sabe-se que o sistema penitenciário tem um custo financeiro que é aumentado ao criar novos estabelecimentos prisionais ou quando é aumentada a população prisional, gerando reflexos diretos no orçamento público. Por isso, imprescindível a aplicação de tal teoria como forma de assegurar aos detentos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, e permitir o controle e o planejamento orçamentário-financeiro do ente público, por meio da previsibilidade.

Para isso, o presente trabalho dividiu-se em quatro capítulos. O primeiro tratou da teoria da escolha pública, visando discutir como ocorre o processo decisório de alocação de recursos em políticas públicas. Em seguida, foi apresentado o atual contexto do sistema carcerário, apresentando informações sobre as finalidades da pena e tratando das particularidades do sistema penitenciário paranaense. O terceiro capítulo, por sua vez, discorreu sobre o orçamento público e como são arrecadas receitas e autorizados os desembolsos. Por fim, no último capítulo, foi abordado os dados coletados, os quais irão demonstrar a importância da adoção da teoria *Numerus Clausus*, como forma de promoção de direitos humanos, resolvendo a problemática da superpopulação carcerária, e garantindo previsibilidade orçamentária ao Estado do Paraná.

2. DECISÕES POLÍTICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELAÇÃO COM O SISTEMA PRISIONAL

Partindo de uma noção inicial de Estado, denota-se que trata de uma “uma pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder soberano, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social” (GROPPALI, 1962, p. 140), uma vez que tais elementos constituem o conteúdo de toda atividade estatal (GROPPALI, 1962, p. 141).

A finalidade do Estado é essencial para ter-se a ideia completa desta entidade. Nesse sentido, Dalmo Dallari afirma que “o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir, seus fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é bem comum (...)” (DALLARI, 1995, p. 87-91), sendo bem-comum, nas palavras do mesmo autor “o conjunto de condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 1995, p. 87-91).

Ora, ainda que se discorde sobre a finalidade do Estado no sentido de Dallari (1995), como Jelinek (1970, p.195) – ao entender que a ideia de bem-comum é vaga e por isso favoreceria a permanência de instituições antigas, em detrimento das novidades a serem perseguidas pelas gerações presente ou futuras –, não há como negar que a noção de Estado perpassa pela sua finalidade, a qual, em qualquer grau, dependerá de decisões políticas.

Assim, as necessidades/demandas públicas são conceituadas por Baleeiro (2006, p. 4) como sendo “toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público” e que se tornam necessidades públicas em razão de uma decisão dos órgãos políticos (BALEEIRO, 2006), variam conforme tempo e espaço e dependem de escolhas políticas, a serem feitas, quase que exclusivamente, pelos governantes eleitos, sob a prerrogativa de atender anseios sociais.

2.1. ESCOLHA PÚBLICA E DECISÃO POLÍTICA

Na contramão da teoria do “*welfare economics*”, também conhecida como economia do bem-estar, que parte de uma análise da eficiência econômica e da distribuição da renda, na década de 50 surge a teoria da escolha pública. Enquanto a primeira é centralizada na intervenção governamental como forma de corrigir falhas de

mercado, a teoria da escolha pública tem como objeto a aplicação dos conhecimentos de economia no estudo das ciências sociais, principalmente na ciência política.

O elemento central da teoria da escolha pública está na análise dos “fracassos do governo”, ou seja, em evidenciar os problemas inerentes à tomada de decisões coletivas. Por isso, além desta teoria ter influenciado o neoliberalismo no século XX², rompendo com a política clássica sustentada na *phrônesis*³, tornou-o uma ciência positiva (ANDREWS, 2004).

A teoria da escolha pública ganha destaque após a publicação da obra “*The Calculus of Consent*” de James Buchanan e Gordon Tullock, na década de 60, pois passou a aplicar conceitos da economia de mercado na política através do “individualismo metodológico”, sob três perspectivas.

A primeira abordagem trata de uma perspectiva processual do individualismo metodológico, de modo que cada escolha coletiva é resultado das preferências dos agentes envolvidos nestas escolhas (PEREIRA, 1997). O segundo elemento entende o indivíduo como instrumentalmente racional, isto é, fazer escolhas precisas para alcançar objetivos específicos. Por fim, o terceiro instituto refere-se ao egoísmo, uma vez que os indivíduos estão preocupados essencialmente com seus próprios interesses.

Desta forma, pode-se afirmar que o individualismo metodológico consiste em “*human beings are conceived as the only ultimate choice-makers in determining group as well as private action*” (BUCHANAN, 1999, p. 16), ou seja, as ações coletivas decorrem de um conjunto de ações individuais.

No mesmo sentido, Lars Udden considera três pressupostos para a escolha pública: o auto interesse, a troca entre eleitores e governantes e o individualismo (UDEHN, 1996, p. 11).

Por isso, a Escolha Pública é definida como “*the economic study of nonmarket decision-making, or, simply the application of economic to political science*”

² Não se pode confundir a teoria da escolha pública com a ideologia neoliberal, essa que utilizou dos argumentos da “Escolha Pública” para apoiar o desenvolvimento de mercado. PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*. Quarta Série, Vol. 32, n. 141 (1997), pp. 419-442. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41011271>. Acesso em: 07 ago. 2022.

³ Para Aristóteles, *phrônesis* é a virtude política por excelência (ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Brasília: Editora UnB. 2001). Já para a tradição escolástica, *phrônesis* está relacionada à ideia de *prudentia* (NASCIMENTO, Paulo César. FERNANDES, Mateus Braga. A *phrônesis*, o herói e a pólis: os paradoxos de Hannah Arendt como leitora dos Antigos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 16. Brasília. Jan.-abr. 2015, pp. 273-292. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151611>. Acesso em: 31 jul. 2022). Hannah Arendt, por sua vez, vincula o termo à coragem (ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001).

(MUELLER, 1976, p. 395), enxergando o homem como egoísta, racional e maximizador de utilidade.

A Teoria da Escolha Pública tem como objeto o comportamento dos sujeitos envolvidos no procedimento de tomada de decisões política, através da análise das escolhas individuais e coletivas. A temática é analisada com excelência na obra “*Government Failure*” (2002), a qual evidencia que os indivíduos possuem as mesmas motivações para o exercício de ações tanto na vida pública como na vida privada, o que implica um cenário de desinteresse com o coletivo e egoísmo com os interesses privados (TULLOCK, SELDON e GORDON, 2002). Com isso, revela-se os efeitos adversos do sistema democrático, no qual as pessoas permitem ser representadas por outras eleitas, na salvaguarda de terem seus interesses atendidos.

Desta forma, rompe-se com a falácia de que os agentes públicos estão sempre em busca do bem da coletividade. A escolha pública apresenta-se como uma “política sem romance” (BUCHANAN, 2003), ampliando a análise que antes pairava sobre um aspecto moral.

Nos anos 80, ganha força uma nova perspectiva desta teoria desenvolvida principalmente por Mancur Olson, que deixa claro a incapacidade de a escolha pública gerar o contentamento de toda a coletividade, ainda que o representante eleito não agisse conforme seus interesses. Esta visão mais modesta da teoria da escolha pública recebe o nome de “*New Public Management*” e parte da ideia de que as ações coletivas devem ser dirigidas a determinados grupos (OLSON, 1965).

Apesar das diversas críticas que surgiram à época⁴, a nova teoria da escolha pública foi a grande precursora das políticas públicas desenvolvidas no final do século passado, inclusive, no caso brasileiro, foi a ideologia que amparou as diversas privatizações ocorridas no fim dos anos 90.

Ainda que Olson (1965) não seja propriamente um autor da teoria da “Escolha Pública”, estando mais filiado ao campo de estudo da sociologia e construindo a “Teoria Lógica da Ação Coletiva”, suas teorizações também parte de uma argumentação utilitarista e com reflexos, por analogia, no mercado. Este autor afirma que “*the combination of individual interest and common interest in an organization suggests an analogy with a competitive market*” (CALHOUN, GERTEIS e MOODY, 2012), uma vez

⁴ Lars Udehn afirma que a teoria desenvolvida por Olson é aparentemente invalidada pela mera existência da sociedade. UDEHN, Lars. **The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics**. New York: Routledge, 1996, p. 261.

que, num mercado competitivo, a maximização de lucros por empresas de um setor significa que os lucros do setor, como um todo, são menores do que poderiam ser.

Ou seja, embora todas as empresas tenham interesse comum de vender seus produtos a um preço mais alto, é do interesse individual de cada empresa, de que as outras paguem o custo necessário – redução na produção – para esta obter preços mais altos (CALHOUN, GERTEIS e MOODY, 2012), assim, sendo o governo um agente externo que por meio de política pode “evitar a queda dos preços”, ele poderá atuar atendendo o interesse de alguns em detrimento do interesse de outros.

Nesta seara, trazendo à pesquisa além de uma análise economicista, uma análise sociológica, o presente trabalho se filia à visão da teoria da escolha pública desenvolvida por Olson (1965), uma vez que, por limitações racionais, uma decisão política não é capaz de atender interesse de toda a sociedade, sendo essencial políticas voltadas a determinados grupos sociais, ainda que realizadas com o intuito de atender interesses particulares do representante eleito. Isto porque, ao priorizar inclinações individuais estar-se-á, ao mesmo tempo, atendendo uma parcela da população, até porque, o governante deseja ser reeleito, o que demanda ações para construção de uma base de apoio político.

Assim, sabendo que os recursos econômicos são finitos e que apenas uma parcela da comunidade será beneficiada por determinadas políticas públicas é essencial uma boa decisão na escolha (OLIVEIRA, 2013), tanto na definição do público afetado como da política a ser desenvolvida.

2.2. POLÍTICA PÚBLICA E SUA IMPLEMENTAÇÃO

Desde a década de 30, tem-se construído e desenvolvido conceitos, definições e teorias que pudessem abarcar toda a significância atrelada às políticas públicas, as quais, apesar de todos os esforços, ainda não possuiu uma teoria própria.

No entanto, não se trata de um tema carente de estudos teóricos ou metodológicos, a dificuldade na conceituação reflete a complexidade do tema e o fato das políticas públicas estarem associadas à atuação Estatal, o que traz a possibilidade de a matéria ser vista sob múltiplos olhares.

O precursor da expressão “análise de política pública” (*Policy Analysis*) foi Harold Dwight Lasswell (1956), em 1936, quando desenvolveu um trabalho com o intuito de estabelecer o diálogo entre o conhecimento científico e a ação governamental, por

meio da resolução dos seguintes questionamentos “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

O debate da temática foi acalorado pela introdução do termo “*Policy Makers*”, ou seja, da racionalidade limitada dos decisores políticos, por Herbert Simon (1957), que tratou de discorrer acerca da limitação de racionalidade dos decisores públicos e da maximização deste instituto por meio do desenvolvimento de conjunto de regras visando modelar o comportamento destes agentes.

Além das críticas ao trabalho dos antecessores, Charles Lindblom (1959) atentou à necessidade de considerar as relações de poder e de observar outros atores e instituições na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão.

David Easton (1953), por sua vez, definiu política pública como um sistema, decorrente da relação entre formulação, resultados e o ambiente. Em outras palavras, o autor afirma que as políticas públicas sofrem influência direta de grupos de interesse e por isso as políticas públicas possuem diversas facetas.

Mesmo com o transcorrer de noventa anos desde o início das discussões sobre a temática “políticas públicas”, ainda não há uma definição uníssona e universal sobre o tema, até porque este sofreu diversas ressignificações ao longo do tempo.

Na década de 80, Thomas Dye (1984) passa a defender que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Este entendimento é amparado pelo artigo de Bachrach e Baratz (1962), no qual sustentam que a escolha governamental de “não fazer nada” também é uma forma de política pública, ou seja, optar por manter o *status quo* também é tomara uma decisão. Peters (1986), por sua vez, afirma que política pública é resultado da soma das atividades desenvolvidas pelo governo, seja aquelas realizadas diretamente por ele ou em regime de delegação, e que impactam a sociedade.

As políticas públicas, após as teorizações de Mead (1995), em 1995, passam a ser vistas como uma vertente da ciência política, cujo objetivo é analisar o governo a partir dos problemas públicos.

Já nos anos 2000, Frey (2000) desenvolve as três dimensões do conceito “*policy analysis*”: o primeiro associado aos sistemas políticos, jurídicos e administradores, o segundo, à política, e o terceiro aos processos políticos decorrente de relações conflituosas. Também neste período, as políticas públicas passam a ser associadas às ações das autoridades que acarretam modificações na realidade, conforme ensinamento de Mueller (2000) e Souza (2006).

Autores mais recentes, utilizam uma visão multicêntrica acerca do termo política pública, entendendo-a como uma ação que visa solucionar um problema público, independente dela ser executada por um ente estatal ou não (SECCHI, 2009). Ou seja, instituições, de qualquer natureza, que atendem às necessidades sociais promovem políticas públicas (HEIDEMANN, 2009).

Considerando toda a evolução do termo “políticas públicas”, este trabalho se filia aos ensinamentos de Teixeira, o qual preceitua que “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002).

Teixeira (2002, p. 2) também afirma que “são, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos”. Ademais, em consonância com o pensamento de Thomas Dye (1984), sustenta que “devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002).

Deste ponto, desprende-se que as decisões políticas são elementos centrais no processo decisório de uma política pública. Ainda que este processo, em tese, demande debates públicos, visando transparência, publicidade, cooperação entre os agentes sociais e atender os interesses da comunidade, a decisão final acerca da destinação de recursos públicos cabe aos governantes. São estas decisões que vão impactar diretamente no ciclo de políticas públicas, o qual consiste na formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000).

O processo de formulação de uma política pública consiste na definição da agenda e na definição de alternativas (CAPELLA, 2018); o primeiro refere-se ao direcionamento da atenção governamental, enquanto o segundo, à busca de ações para atender determinada demanda. A etapa da formulação está intrinsecamente vinculada ao processo decisório, uma vez que é neste ponto que será revelado a compreensão dos atores políticos sobre determinados fenômenos, bem como impactará na definição do plano de ação, o que culminará na elaboração das leis orçamentárias.

A implementação de políticas públicas, por sua vez, depende de melhorias nos processos políticos-administrativos, uma vez que “[...] *policy analysis* [...] *is a form of*

applied research designed to acquire a deeper understanding of sociotechnical problems and to bring about better solutions” (MAJONE e WILDAVSKY, 1984, p 5).

Desta forma, a implementação de política pública pode ocorrer sob duas perspectivas: i) *top-down* ou desenho prospectivo (ELMORE, 1996) e ii) conjuntural.

A primeira aborda as políticas públicas a partir de uma análise sequencial, ou seja, as políticas públicas decorrem das etapas, a partir da formulação até a implementação. Enquanto a formulação apoia-se na escolha e na decisão política, a implementação corresponde “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA, 2000).

Neste viés, a implementação é uma consequência do processo de formulação, por isso o elemento central desta teoria são as normas que estruturam a política pública e suas lacunas, aqui entendidas como alterações na política enquanto é executada. A função dos elaboradores de políticas públicas é evitar as lacunas, o que demanda “manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e das responsabilidades e manter controle efetivo sobre os implementadores” (LIMA, 2013).

Há uma grande preocupação nos elementos que podem comprometer o êxito da implementação da política pública, cujo sucesso é vinculado ao atendimento das metas dos planos políticos, nesse sentido, Elmore defende que “*El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación*” (ELMORE, 1996, p. 254).

Por isso, o maior problema desta teoria está na impossibilidade de prever todos os fatores, o que se deve à multiplicidade de atores, com interesses diversos, envolvidos na implementação de uma política, e que se alteram ao longo do tempo, acarretando a descontinuidade da política e a necessidade de novas negociações (PRESSMAN, 1984).

A segunda teoria (implementação conjuntural) é pautada na decisão dos formuladores de políticas públicas e na importância de definir responsabilidades e objetivos (ELMORE, 1996). A discricionariedade dos implementadores, além de ser indissociável da função pública, é almejada do ponto de vista de que são eles que possuem conhecimento dos problemas sociais, e por isso poderiam adaptar e desenvolver políticas visando suprir tais necessidade (O’BRIEN, 1999).

Nesse sentido, o processo de implementação de uma política pública é um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN,

1983), o que acarreta a tomada de decisões num ambiente repleto de incertezas (LIPSKY, 1980).

Em suma, a primeira teoria (*top-down*) é focada nos elementos normativos, enquanto a segunda (conjuntural) centraliza-se nas ações dos atores.

Há diversas teorias que discorrem sobre a implementação de políticas públicas, contudo, essencial é não as desvincular de uma perspectiva financeira, elemento que, neste trabalho, entende-se ser o mais relevante desde a tomada de decisão até a implementação de uma política pública, uma vez que o cenário de escassez de recursos permite a insurgência de institutos justificadores da omissão estatal como a reserva do possível⁵.

Por fim, a etapa de avaliação de uma política pública compreende um instrumento de “eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo” (RAMOS, 2012, p. 1272).

Existem diversos mecanismos para avaliação da atuação governamental, como a avaliação externa ou interna, a depende de quem participará do processo de avaliação, e a avaliação conforme a natureza, que pode ser formativa quando relacionada a elaboração do programa ou somativa, análise quando o programa está efetivamente sendo executado (CUNHA, 2006).

No mais, o que se observa nos últimos anos é a ampliação de mecanismos de avaliação das políticas públicas diretamente pela sociedade, principalmente com a publicação de dois dispositivos normativos: Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011, os quais permitiram o acesso dos cidadãos à contabilidade pública.

A Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009), também chamada de Lei da Transparência, instituiu a obrigatoriedade de a administração pública divulgar suas receitas e despesas em tempo real. Esta obrigatoriedade foi facilitada pelo surgimento da plataforma do Portal da Transparência, em 2004, pela Controladoria-Geral da União (CGU). A plataforma visa facilitar o acesso de quaisquer cidadãos às informações

⁵ “A reserva do possível é um limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, podendo atuar em alguns casos como garantia dos direitos fundamentais, como no caso de conflito de direito, com base na indisponibilidade de recursos visando preservar o núcleo essencial de outro direito fundamental” SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 30.

relacionadas ao dinheiro e a gestão públicas (BRASIL, 2022), permitindo a avaliação e o controle dos gastos públicos.

Já a Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, regulamentou o direito constitucional dos cidadãos às informações públicas, permitindo que sejam solicitados documentos à administração pública, ainda que não haja fundamentação.

Desta forma, podemos afirmar que há um movimento no sentido de ampliar o acesso da população à contabilidade pública, pois, além de permitir a verificação e cumprimento das leis orçamentárias, a divulgação destas informações permite identificar a receita, os gastos, as dívidas, ou seja, fornece informações necessárias para constatar quais políticas públicas e quais setores são prioridades no decorrer de determinado governo, e quais os efeitos, quando existirem, das políticas desenvolvidas.

Portanto, o Balanço Geral do Estado (prestação de contas) é um importante instrumento de avaliação de políticas públicas, uma vez que proporciona uma visão ampla das finanças públicas (PARANÁ, 2022). Este será o mecanismo de avaliação utilizado no presente trabalho com intuito de identificar o comportamento do Estado do Paraná na arrecadação e na alocação de recursos com o sistema penitenciária nos últimos (quase) quarenta anos

Tal análise é de extrema importância, porque é a avaliação da política pública que permite a melhora no processo decisório, ao evidenciar as mazelas sociais, identificar problemas que precisam de atenção e explicitar se há efetividade nas políticas públicas já implantadas.

2.2.1. AS TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFLEXOS NA COLETIVIDADE

A ciência política tradicional tem como termo central a “política”, no entanto, quando tratamos de evidenciar as tipologias de políticas públicas, é importante diferenciar o termo “*politics*” e “*policy*”.

O primeiro está diretamente relacionado à atividade humana necessária ao exercício do poder (BOBBIO, 2002), ou seja, ao que conhecemos como processo eleitoral, neste trabalho será tratada como processos políticos. Já o termo *policy*, refere-se a decisão ou ação e está diretamente relacionado com o termo políticas públicas.

A ciência política tradicional defendia que as “*policies*” dependiam das “*politics*” (EASTON, 1953). Esta relação causal entre os processos políticos e as políticas públicas,

apesar de ainda ser verídica na realidade, foi relativizada em 1972, quando Lowi (1972) afirmou que, na verdade, eram as “*policies*” que determinavam as “*politics*”, uma vez que, as políticas públicas tinham o poder de impactar na estruturação de conflitos, na construção de coalizões, e na dinâmica do exercício do poder.

Visando melhor detalhar tal relação e as consequências da implementação de políticas públicas apresenta-se as cinco tipologias mais influentes quando tratamos da matéria: tipologia de Lowi, Wilson, Gomley, Gustafsson e Bozeman e Pandey.

As teorizações de Lowi (1964) partem da permissa de que a implantação de uma política pública depende do “impacto esperado na sociedade”. No desenvolvimento de suas teorizações, o autor afirma a existência de quatro formas de política pública.

A primeira são as chamadas políticas regulatórias, que visam estabelecer padrões de comportamento para a comunidade. Já as políticas distributivas têm o objetivo de beneficiar um determinado grupo social, a partir de recursos advindo de toda a coletividade. As políticas redistributivas, por sua vez, consistem em conceder benefícios a uma camada da sociedade por meio de recursos oriundos de uma determinada categoria. Há ainda as políticas construtivas, também denominadas *meta-policies*, destinadas a definir competências e regras para o processo eleitoral e a elaboração de políticas públicas, por isso, está acima das outras três formas de política pública (LOWI, 1964).

Wilson (1983), contudo, entende que as políticas públicas decorrem de uma análise custo e benefício para a sociedade. Para isso, ele define as políticas clientelista como aquelas cujos benefícios são concentrados em determinados grupos e os custos são de toda a sociedade; política de grupos de interesses, na qual, tanto os custos como os benefícios são restritos a certa camada social; políticas empreendedoras, nas quais o benefício é de toda coletividade e os custos são oriundos de uma parcela da comunidade; e ainda as políticas majoritárias, em que os custos e benefícios são divididos em toda a coletividade (WILSON, 1983).

Já Gormley (1986) entende que a capacidade de afetar e se destacar para a comunidade, bem como a necessidade de conhecimento especializado para a formulação e desenvolvimento das políticas são fatores que impactam na implementação de políticas públicas.

O autor utiliza o termo “saliente” para referir-se à afetação de modo significativo, de uma grande parcela de pessoas, e o termo “complexo” para tratar de questões que não podem ser resolvidas por pessoas sem conhecimento específico. A partir destes conceitos, ele desenvolve a ideia de grupo de política de sala operatória, cuja saliência e

complexidade são altas; a política de audiência, com saliência alta e complexidade baixa; as políticas de sala de reunião com baixa saliência e alta complexidade; e, por fim, as políticas de baixo escalão, aquelas com baixa saliência e complexidade (GORMLEY, 1986).

Há ainda as políticas públicas na perspectiva de Gustafsson (1983), as quais estão relacionadas ao conhecimento para elaborá-las e implementá-las e a intenção do agente em desenvolvê-las, classificando-as como políticas reais, aquela em que há, de fato, intenção de resolver um problema público, enquanto as políticas simbólicas são as políticas em que os agentes até possuem condições de implementá-la, contudo, não possuem interesse nisso.

O autor ainda trabalha com o conceito de pseudopolíticas para se referir às políticas cujo agente não possui conhecimento especializado para implementá-la, e a política sem sentido, na qual implanta-se uma política pública sem acreditar que ela será suficiente para resolver o problema público (GUSTAFSSON, 1983).

Por fim, Bozeman e Pandey (2004), já nos anos 2000, passaram a distinguir as políticas públicas através do seu conteúdo técnico e conteúdo político. Assim, as políticas públicas de conteúdo essencialmente político apresentam conflitos relevantes quando da definição dos seus objetivos e, em termo gerais, apresentam ganhadores e derrotados antes da implementação desta política. Por outro lado, as políticas públicas de conteúdo eminentemente técnico são aquelas com poucos conflitos na definição dos seus objetivos. Apesar da diferenciação, os autores reconhecem que toda política pública possui um caráter técnico e um caráter político, ainda que em menor ou maior grau.

Apesar destas serem as teorias mais famosas, diversos outros autores passaram a desenhar modelos de distinção entre as políticas públicas aplicando outros critérios como o grau de intervenção e a abrangência dos benefícios (TEIXEIRA, 2002), com o intuito de identificá-las, distingui-las e classificá-las as políticas públicas.

2.3. DECISÕES POLÍTICAS E O (DES)INTERESSE NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO PRISIONAL

As políticas públicas, num Estado Democrático, têm como objetivo atender, prioritariamente, setores marginalizados e vulneráveis da sociedade, no entanto, para ser destinatários destas ações governamentais é preciso, no mínimo, ser visto socialmente, até porque, quem decide quem são os grupos sociais que são considerados marginalizados

e vulneráveis, são aqueles que ocupam o poder, influenciados por mobilizações e pressões sociais.

Dito de outra forma, uma política pública depende da intencionalidade pública e de oferecer uma resposta a um problema público. Em termos gerais, a implementação de uma política pública deveria ser atender ou resolver um problema entendido como relevante pela coletividade (SECCHI, 2014), ainda que apenas para um pequeno grupo.

Assim, tem-se um problema público quando o *status quo* é visto como inadequado e há uma expectativa de alterar este cenário (SJÖBLOM, 1984), uma vez que só ter-se-á um problema público quando os atores políticos o considerarem um problema que mereça atenção pública.

Deste ponto, voltamos a velha premissa de que, para uma política pública ser desenvolvida, é necessário vontade e escolha dos agentes políticos.

Quando tratamos de políticas públicas associadas aos presídios, além dos elementos considerados na implementação de qualquer política, é necessário ressaltar o jogo político envolvido na discussão da temática, uma vez que são políticas públicas que utilizam recursos advindo da coletividade para atender necessidades de uma camada da população (políticas distributivas de Lowi ou política clientelista de Wilson), que sofrem com estigmas, preconceitos e marginalização social.

No contexto brasileiro, elementos como a descrença nas funções clássicas da pena, a falência do Estado de bem-estar social⁶ e a insegurança ontológica transformou o Estado brasileiro em um Estado Penal⁷, acarretando indiferença social e incentivando comportamento punitivos em face dos encarcerados, podendo ser verificado em jargões socialmente difundidos, como “bandido bom é bandido morto” e “direitos humanos é coisa de bandido”.

⁶ “Welfare State é um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado em um esforço para modificar o jogo das forças do mercado em no mínimo três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a exposição à insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de enfrentar certas contingências sociais que, de outro modo, levariam a crises do indivíduo ou de sua família; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de um conjunto reconhecido de serviços sociais”. (BRIGGS, A. *The Welfare State in Historical Perspective*. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006).

⁷ O conceito de Estado Penal foi criado por Loïc Wacquant, sociólogo francês erradica dos EUA que se dedicou ao estudo do esvaziamento das ações sociais estatais no contexto neoliberal e o crescimento do Estado Penal., o qual se preocupa em garantir a segurança das classes dominantes em relação às “classes perigosas”.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Trad. Eliana Aguiar. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003

A ausência de preocupação social com esta camada da sociedade acarreta também o desinteresse dos políticos. Downs (1999) sustenta que os políticos possuem um comportamento eleitoral maximizador de ganhos, sob uma análise de custo-benefício e amparada no individualismo metodológico. Ou seja, a escolha pública decorre de uma análise das características atitudinais dos eleitores, bem como de aspectos históricos e sociais (ROEMER, 1978), visto que são estes os elementos que irão construir quais setores, valores e políticas são de interesse sociais e podem angariar votos para o governante.

Por isso, ainda que a decisão final sobre a alocação de recursos parta do “*decision makers*”, o ciclo de políticas públicas envolve diversos atores e níveis de decisão, englobando tanto os atores formais, democraticamente eleitos, como atores informais, que exigem determinado comportamento dos governantes em troca de retorno eleitoral (SOUZA, 2006).

Ainda que se considere-se “A lógica da Ação Coletiva” de Olson (2011), as organizações visam atender os anseios de seus membros, numa espécie de sindicatos. Desta forma, movidos por interesses individuais, as pessoas se unem para obter este ganho comum, no sentido de que uma ação coletiva é mais forte que uma ação avulsa. No entanto, não há um movimento organizado com força suficiente para fazer com que a população carcerária seja ouvida.

Há um amplo, e consolidado, desinteresse político e social em resolver problemas públicos associados à população prisional, como se esquecessem que o encarceramento é uma resposta à conjuntura econômica, política, social, cultura e até mesmo institucional de um país. O que se repercute deliberadamente é que os presos e o próprio sistema penitenciário custam caro ao governo, pela necessidade de aplicar recursos, e à população, por deixar de ter serviços e necessidades públicas atendidas em razão da necessidade de custeio dos presídios.

Mas quanto de fato custa um presídio (e a política pública prisional)? É cabível a aplicação de metodologias que restrinjam os gastos públicos ou pelo menos o controle da despesa orçamentária na política pública prisional? São estes os questionamentos que a presente pesquisa se propõe a resolver.

Tendo como recorte geográfico o Estado do Paraná, levantou-se a arrecadação tributária do Estado entre os anos 1985 e 2021, e comparou com as despesas correntes efetivamente aplicadas nos presídios estaduais e políticas carcerárias, no intuito de obter uma resposta quantitativa acerca da parcela de receitas públicas que foram aplicadas com

esta finalidade, a fim de esclarecer se o imaginário do senso comum – desenvolvimento de políticas carcerárias custam caro – possui amparo científico.

A partir deste resultado, poder-se-á discutir alternativas e técnicas orçamentárias para melhor preparo do ente público, bem como para, concomitantemente, garantir a dignidade da população encarcerada, até porque o texto constitucional é explícito ao assegurar o atendimento das necessidades vitais de todos os indivíduos, em seu art. 1º, inc. III (BRASIL, 1988), inclusive de pessoas que estão sob guarda estatal, como a população carcerária.

3. GESTÃO PÚBLICA E O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE

O constituinte, ao redigir o art. 144 da Constituição Federal de 1988, atribuiu ao Estado o dever de preservar a segurança pública e manter a ordem social. Dentre os diversos institutos que constituem a “segurança públicas” está o sistema prisional, considerado o principal nó da segurança pública, segundo o ex-ministro da justiça, Raul Jungmann (DAMÉ, 2018).

Tal qualificação está relacionada ao paradoxo da temática carcerária no Brasil, visto que de um lado tem-se os problemas estruturais das prisões, marcadas pela insalubridade e superpopulação, e de outro lado, apesar das reiteradas notícias explicitando o problema dos presídios, a ausência de efetividade das políticas públicas, que são incapazes de alterar o cenário com a profundidade necessária.

O tema do sistema penitenciário é bastante sensível, tanto no contexto dos atores do sistema de justiça criminal como na população em geral, de modo que o desenvolvimento de ações governamentais voltadas aos presos e a implantação de novas filosofias sobre as prisões encontram forte oposição e uma opinião pública bastante contundente, em razão do forte estigma negativo atribuídos às prisões e aos encarcerados.

Embora haja intensas críticas, por força constitucional, as despesas associadas ao sistema penitenciário são atribuições do Estado em vários níveis federativos, uma vez que a lei que tipifica uma conduta e define a pena é federal, mas o orçamento para executar a política prisional é estatal.

Logo, cabe ao este estatal, no caso o Estado do Paraná, realizar a previsão de receitas e a fixação de despesas para esta finalidade. Por isso, passa-se a expor o contexto das penitenciárias paranaenses e os atos normativos penais que acarretaram, ainda que potencialmente, alterações do ponto de vista orçamentário-financeiro no Estado do Paraná.

3.1. OS FUNDAMENTOS DA PENA E A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE

É claro que o convívio em sociedade não é harmônico. Ainda que tenha decorrido de um contrato social (HOBBS, 1988), o surgimento de regras de convívio social, como forma de controlar conflitos e regular as relações entre particulares e o Estado, foi imprescindível.

Assim, essa dinâmica social implicou o aparecimento e a aplicação das penas, as quais consistem numa “categoria racional quer por sua natureza jurídica, quer por suas finalidades, pois implica racionalização da reação de uma comunidade politicamente organizada contra um fato que viola uma das normas fundamentais de sua estrutura, definido na lei como crime” (PIMENTEL, 1983, p. 176).

Aníbal Bruno (1959, p. 13) dispôs que “através da pena é que o Estado exerce o seu fim, que é a defesa da sociedade pela proteção de bens jurídicos fundamentais, de valor permanente ou historicamente determinado”, assim, diz que a pena é a principal consequência jurídica do delito (DOTTI, 1998; NORONHA, 1974; PRADO, 1993).

A pena sempre esteve presente nas comunidades, tendo surgido primeiramente como um sentimento de vingança, exercido de forma privada, e depois sustentada pelo direito e exercida pela Estado, pois:

“a ideia da pena como instituição de garantia foi obtendo disciplina através da evolução política da comunidade (grupo, cidade, Estado) e o reconhecimento da autoridade de um chefe a quem era deferido o poder de castigar em nome dos súditos. É a pena pública que, embora impregnada pela vingança, penetra nos costumes sociais e procura alcançar a proporcionalidade através das formas do talião e da composição. A expulsão da comunidade é substituída pela morte, mutilação, banimento temporário ou perdimento de bens” (DOTTI, 1998, p.31)

Não se pode confundir, no entanto, a origem histórica da pena com a origem jurídica, até porque o direito penal surgiu com o pensamento iluminista (LOPES, 1998) e com a revolução francesa, fazendo surgir novas concepções sobre o fundamento do direito de punir (GOULART, 1975).

Nesse sentido, Cesare Bonessana, Marquês de Beccaria, autor da obra “Dos delitos e das penas” (1764), desenvolveu a Escola Clássica, na qual atribuiu-se à pena um caráter utilitarista, de forma que “os castigos tem por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade e a afastar os seus concidadãos do caminho do crime”, por isso, “quanto mais terríveis forem os castigos, tanto mais cheio de audácia será o culpado em evitá-lo” (BONESSANA, 2000, p. 56).

Em suma, pode-se dizer que os clássicos passaram a equipar a pena ao castigo, em função do ato consciente e livre do indivíduo (SÁ, 2013), de modo que a pena era vista como um conteúdo necessário do direito, já que não busca apenas a justiça, mas sim expurgar o mal moral (CARRACA, 1996), por isso que alguns autores, como Roberto Lyra (1956), entendem que os clássicos possuem um viés jusnaturalista.

Sob a perspectiva de que o crime é um fenômeno social e a pena um meio de defesa da sociedade e de recuperação do indivíduo (LYRA, 1976), surge a escola positiva, marcada, principalmente por autores como Lombroso, Bentham e Romagnosi.

Diferentemente dos clássicos, a escola positiva refuta a responsabilidade moral pelo delito, aplicando a responsabilidade legal ou social, além de subordinar o direito penal a outras disciplinas como a antropologia, sociologia e criminologia.

As grandes discussões sobre a temática da pena também abriram espaço para outras escolas intermediárias ao pensamento clássico e positivo, como o positivismo crítico, os quais substituem a responsabilidade moral por determinismo psicológico.

Contudo, como passa a se expor, o ponto central da discussão em torno da pena está relacionado a sua finalidade e as suas espécies.

Assim, na busca pela justificação racional para o exercício de punir pelo Estado surgem, em suma, três teorias sobre a finalidade da pena: teoria absoluta ou retributiva, teoria relativa ou preventiva e teoria mista.

Partindo das reflexões de Kant (1980) e Hegel (1986) a pena estaria amparada na ideia de retribuição (teoria absoluta ou retributiva), ou seja, a pena seria uma exigência absoluta de justiça, não havendo qualquer outra finalidade ou objetivo que não seja a observância do imperativo categórico da justiça e a promoção do encontro de vontades contraditórias.

Assim, nas palavras de Bettioli (1977, p. 121), “tão-somente a ideia retributiva, colocada como fundamento da pena, é capaz de satisfazer plenamente todas as exigências que urgem no campo da penalidade”, isto porque a pena “atende à suprema exigência de que o mal praticado deva exigir a inflicção de um castigo proporcionado à gravidade do malefício”.

No mesmo sentido, Cezar Roberto Bitencourt afirma que:

“segundo o esquema retribucionista, é atribuída à pena, exclusivamente, a difícil incumbência de realizar a Justiça. A pena tem como fim fazer Justiça, nada mais. A culpa do autor deve ser compensada com a imposição de um mal, que é a pena, e o fundamento da sanção estatal está no questionável livre arbítrio, entendido como a capacidade de decisão do homem para distinguir entre o justo e o injusto” (BITENCOURT, 1999, p. 99)

Sob o viés Kantiano, “a aplicação da pena decorre da simples infringência da lei penal, isto é, da simples prática do delito” (BITENCOURT, 1993, p. 103), devendo ser “proporcional ao injusto culpável” (SÁ, 2013, p. 6), já da perspectiva de Hegel, o

fundamento da pena é jurídico, pois está na necessidade de restabelecimento da vontade geral, que é caracterizada pela lei, por isso, diz que a pena é a negação da negação do direito (BITENCOURT, 1993, p. 103), sendo a alternativa restauradora da ordem atingida.

De qualquer forma, a pena, para os retributivistas, se considerada objetivamente, não tem qualquer finalidade, ou seja, a pena é o fim em si mesma, o que trouxe várias críticas à escola, as quais podem ser sintetizadas em três pontos apresentados por Claus Roxin (1986).

O primeiro está na pressuposição de que a pena deve ser sempre aplicada, pois o significado da pena está na compensação da culpa humana. Ora, não se pode esperar que o Estado retribua com a pena toda a culpa pela realização de uma conduta, até porque a aplicação da pena é o último recurso, cabendo outras formas de reparação da culpa, como o pagamento de indenização. Assim, a teoria da retribuição não explica quando tem que ser aplicada a pena, dispondo apenas que quando do cometimento de um crime a pena deve ser aplicada (ROXIN, 1986). O segundo ponto se ampara no fato de que a liberdade humana presume que haja livre-arbítrio, no entanto, os retributivistas não desenvolvem este instituto (ROXIN, 1986). Por fim, Roxin (1986) afirma que há um conteúdo de fé na teoria retributivista, pois não se pode, racionalmente, medir a quantidade de pena suficiente para reparar o cometimento de um crime.

A segunda teoria, teoria relativa ou preventiva, está respaldada na associação do crime ao temor do castigo, de forma que a pena seria um “instrumente preventivo de garantia social para evitar a prática de delitos futuros, justificando-se por utilidade social” (SÁ, 2013, p.7), atuando numa espécie de coação psicológica.

Esta teoria pode ser geral, destinada a intimidação de todos os membros da comunidade jurídica pela ameaça da pena, atuando pedagogicamente sobre a sociedade, ou especial, destinada exclusivamente àquele que cometeu atos ilícitos, a fim de proteger a sociedade do condenado e corrigi-lo.

A teoria da prevenção geral pode ser dividida em negativa e positiva. A primeira define a pena a partir da exemplificação (BRUNO, 1962), afastando os limites do poder punitivo do Estado e implicando em penas cuja fundamentação está em elementos alheios ao sujeito e a própria conduta, ou seja, alheios ao próprio direito penal. Já a teoria da prevenção geral positiva, visa reforçar os valores éticos-sociais da sociedade (WELZEL, 1993), proteger a consciência social da norma (HASSEMER, 1982) e reafirmar a sistema normativo social, diante da desnormalização oriunda do cometimento do delito (JAKOBS, 1996).

A teoria da prevenção sofreu várias críticas por se assimilar ao retributivíssimo, apresentando problemas também expostos por Roxin (1986), visto que não fica claro em face de quais comportamento o Estado deve promover a intimidação; é uma teoria que permanece no campo do punibilidade, como os retributivistas, no entanto, agravado pela possibilidade de geração de um terror estatal; além disso, não há como mensurar o efeito que a punibilidade de um indivíduo repercutirá nos demais, ou seja, não há como comprovar que a intimidação impedirá que outros indivíduos cometam o mesmo ato, ao mesmo tempo que não há como equacioná-la para garantir a satisfação social, desse modo o indivíduo acaba sendo utilizado como meio para atingir o fim social.

Já a prevenção especial, acabou sendo adotada por várias correntes (BITENCOURT, 1999), como a teoria da Nova defesa Social na França, a difusão do pensamento na Alemanha por VonLiszt e a escola Correccionalista da Espanha (MIR PUIG, 1976), pois está amparada na intimidação, ressocialização e no asseguramento da recuperação do infrator (MAURACH, 1995), uma vez que o fundamento da pena deixou de ser culpabilidade e passou a ser a periculosidade.

A prevenção especial negativa possui um “ideal de defesa social em desconsideração dos direitos e interesses do condenado, considerado perigoso e, assim, um inimigo social” (BECHARA, 2018, p. 11). A principal crítica a esta teoria está no fato do particular submeter-se à intervenção estatal sem definição de tempo, a teoria da prevenção especial não explica os casos de crimes em que não há risco de repetição, (ROXIN, 1986), e “porque a ideia de adaptação social coativa, mediante a pena, não se legitima por si própria, necessitando de uma legitimação jurídica que se baseia noutro tipo de considerações” (ROXIN, 1986, p. 21).

Já as teorias de prevenção especial positiva são voltadas à ressocialização do condenado. No entanto, ainda que a essa teoria tenha “caráter humanista, pois põe um acento no indivíduo, considerando suas particularidades, permitindo uma melhor individualização do remédio penal” (SCHECAIRA E CORRÊA JUNIOR, p. 100), ela “pode representar uma ideia absolutista, arbitrária, ao querer impor uma verdade única, uma determinada escala de valores e prescindir da divergência, tão cara às modernas democracias” (SCHECAIRA E CORRÊA JUNIOR, p. 100), transformando-se num direito penal de autor, fundamentado na periculosidade do sujeito.

Além disso, o Estado Democrático de Direito veda que se exija do indivíduo ajustes em sua personalidade e ideologias a fim de compactuar com o que a maioria busca

(BECHARA, 2018), até porque “o Direito não partilha com a escola e com a igreja a difícil tarefa de corrigir e melhorar o homem moral” (BARRETO, 1892, p. 179).

Diante das divergências sobre as finalidades das penas, surgem a teoria mista ou unificadora da pena, conciliando a retribuição jurídica da pena com os fins de prevenção geral e especial, uma vez que “a pena que assegurasse melhores condições de prevenção geral e especial, provavelmente seria a pena mais justa” (SÁ, 2013, p.7).

Há ainda teorias mais recentes, e bastante criticadas, como a defendida por Tatjana Hornle (2006), atribuindo à pena a finalidade de satisfazer a vítima. Nessa acepção da pena, o direito penal, além de apresentar elementos emocionais (SILVA SANCHEZ, 2009; GIL, 2016), passaria a ser instrumento de reparação do direito das vítimas e não mais de proteção de bens jurídicos (BECHARA, 2018).

Outra teoria é desenvolvida no âmbito da globalização, tratando da finalidade do direito penal internacional, no qual há aplicação da pena sem ter soberano (AMBOS, 2013), pois, nesse caso, a pena não é imposta pelo Estado, mas sim por entidades internacionais ou supranacionais, diante da “necessidade jurídica e moral de castigo a violações de direitos universais, no sentido de uma retribuição kantiana” (BECHARA, 2018, p. 14), causando preocupação pelo viés eminentemente retributivista.

Apesar das diversas teorias que tentam explicar a finalidade da pena, nenhuma delas suficientemente contempla a realidade, ainda mais tendo em vista que grande parte destas teorias foram desenvolvidas na Europa e implantadas na América, sem que tenham sido feitas considerações sobre as peculiaridades locais. Por isso, a história da pena está diretamente associada às estratégias de imposição de ordens sociais pelas classes dominantes (BARATTA, 2004; MELOSSI E PAVARANI, 2006), sem observação do contexto que a norma estava sendo inserida.

No direito penal brasileiro, verifica-se a adoção da teoria mista da pena no art. 59 do Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (BRASIL, 1940) –, em razão das alterações trazidas pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984 (grifos da presente):

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, **conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.**

No mesmo sentido, o art. 5.6 a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe que “as penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados”.

Já a Lei de Execução Penal Brasileira (LEF) – Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 –, deixa clara a influência da teoria da prevenção especial positiva no direito brasileiro: “Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984).

Desta forma, predomina o entendimento de que a pena, no direito brasileiro, possui caráter tríplice, sendo destinada à i) retribuição, ii) prevenção e c) ressocialização, o que foi denominado “polifuncionalidade da pena”, conforme consta do voto do Relator Ministro Ayres Britto, no julgamento do Habeas Corpus nº 97.256/RS e no Informativo nºs. 598 e 604, do Supremo Tribunal Federal: “Nos quadros da nossa orientação constitucional e ordinária pode se entender ter prevalecido o que se poderá chamar de “polifuncionalidade” da sanção penal, ou seja, uma concepção eclética em que se integram as instâncias retributivas e as da reinserção social.” (BRASIL, 2010, p. 7).

Ainda que a pena tenha um caráter tríplice, tais características ocorrem apenas em momentos específicos (MADEIRA ET AL, 2020): i) o caráter preventivo geral é aplicado quando da cominação da pena em abstrato, pois visa tanto a intimidação, como destacar a relevância do bem jurídico violado; ii) na cominação da pena em concreto, constata-se a finalidade retributiva, em razão da culpabilidade do delito, e a preventiva especial, com intuito de evitar a reincidência do delinquentes; e iii) na última etapa, na execução da pena, verifica-se a prevenção especial positiva, a fim de propiciar a ressocialização do preso, conforme disposto no art. 1º da LEF (BRASIL, 1984).

A adoção do caráter triplo da pena pelo direito brasileiro está associada ao contexto da pena num Estado Democrático de Direito, pois há uma preocupação tanto com a sociedade como com o indivíduo. No entanto, na contramão das disposições de caráter democrático, o sistema brasileiro é fortemente amparado na pena privativa de liberdade, demonstrando que ainda predomina uma cultura punitiva baseada na crença que:

O valor de um sistema de penas efetivo depende da segurança e da elasticidade próprias para permitir o alcance de cada uma das três finalidades punitivas. E da mesma forma cabe observar a respeito dos distintos meios de punição. Nisso reside a importância da pena privativa da liberdade, totalmente desprezada por Mittelstädt, pois como nenhuma outra é ela apropriada para se adaptar a todas

as finalidades da pena. E por isso é chamada, sem dúvida alguma, a ocupar o primeiro e principal lugar dentro do sistema de pena (LISZT, 2005, p. 56).

As penas restritivas de liberdade, além das consequências geradas ao próprio infrator, que sofrerá com o estigma social e com a ineficiência do sistema em cumprir com as finalidades da pena, principalmente a ressocialização, traz implicações à coletividade, pois reforçam o Estado Penal⁸ e geram reflexos de natureza orçamentária-financeira.

No momento de aplicação da pena, fica claro que os investimentos preventivos que o Estado executou (ou deveria ter executado) foram falhos, e que agora terá que dispende recursos para a manutenção do detento enquanto ele estiver sob a tutela estatal. Este contexto deve ser analisado na perspectiva que hoje vivencia-se no Brasil, o encarceramento em massa.

Quando da condenação de um indivíduo, o Estado assume a responsabilidade de garantir a ele direitos e garantias fundamentais prevista no texto constitucional (BRASIL, 1988), como saúde, alimentação e moradia, o que, notoriamente, tem um custo, demandando alocação de recursos e implantação de políticas públicas. Dito de outra forma, a condenação de uma pessoa a uma pena privativa de liberdade traz também um custo financeiro à sociedade, muitas vezes mais elevado que os demais tipos de pena, como a pena restritiva de direitos.

Assim, tendo em vista que o desenvolvimento social de um povo é demonstrado pela forma como reagem frente ao delito e no modo como se trata o delinquente (PRATT, 2002), a predominância das condenações a penas privativas de liberdade, junto à ineficiência das finalidades da pena demonstram que ainda há muito a evoluir.

3.2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O surgimento das prisões, assim como a pena, está relacionado à lógica econômica de que os sistemas punitivos correspondem às relações de produção daquela localidade, premissa que pode ser facilmente evidenciada no contexto brasileiro, como bem pontuado por Nilo Batista (2006) ao dispor sobre o histórico do escravismo, uma vez que o castigo corporal era utilizado para preservar a força do trabalho e a pena capital aplicada na ocorrência de atentados contra o senhor e o sistema. Essa lógica persiste até hoje, pois,

⁸ Para mais informações consultar: WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

como já dizia DE GIOGI (2006, p. 15-16) “mão de obra excessiva, encarceramento galopante”.

A prisão, portanto, atuava como instrumento de repressão da classe subalterna em relação à classe dominante, se adaptando a cada momento conjuntural:

Nessa linha, Rusche e Kirchheimer estabeleceram a relação entre os vários regimes punitivos e os sistemas de produção em que se efetuam: assim, numa economia servil, os mecanismos punitivos teriam como papel trazer mão de obra suplementar – e construir uma escravidão “civil” ao lado da que é fornecida pelas guerras ou pelo comércio; com o feudalismo, e numa época em que a moeda e a produção estão pouco desenvolvidas, assistiríamos a um brusco crescimento dos castigos corporais – sendo o corpo na maior parte dos casos o único bem acessível; a casa de correção – o Hospital Geral, o Spinhuis ou Rasphuis – o trabalho obrigatório, a manufatura penal apareceriam com o desenvolvimento da economia de comércio (FOUCAULT, 2014, p. 28).

Desta forma, na perspectiva da criminologia crítica de De Giorgi (2006), o sistema penitenciário é compreendido como a “economia política da pena”, pois a aplicação das penas privativas de liberdade criava condições para “interiorizar a nova concepção capitalista do tempo como medida do valor e do espaço como delimitação do ambiente de trabalho” (DE GIORGI, 2006, p. 44).

Mais especificamente no cenário brasileiro, a história do sistema penitenciário remonta ao período do Brasil Imperial, quando da vigência do código penal de 1891, pois no período colonial, as práticas penais realizadas pelos indígenas não detinham interesse jurídico e as aplicadas pelos colonizadores eram consuetudinárias (GARUTTI E OLIVEIRA, 2012).

O período colonial é marcado pela divisão do território em capitâncias hereditárias, as quais eram de atribuição e responsabilidade dos respectivos donatários, inclusive em matéria penal, de modo que eles atuavam como legisladores e juízes, acarretando o punitivismo doméstico (ZAFFARONI ET AL, 2003, p. 412).

A divisão de capitâncias hereditárias, nesse contexto, promoveu a descentralização do poder, o que começou a ser coibido no decorrer do período colonial. Como forma de reagrupar o poder, tentou-se impor as Ordenações Afonsinas em todo o território nacional, as quais, todavia, tiveram pouca aplicabilidade prática:

As Ordenações Afonsinas, em cuja vigência (1447 – 1521) se deu a descoberta do Brasil, não tiveram qualquer influência na nova colônia. Trata-se de uma compilação de regimentos, concordatas e leis régias anteriores [...], que naquela ocasião disputavam autoridade e competência com o direito canônico, com o direito romano (cujas regras são denominadas “leis imperiais”) e com

os direitos locais, aqueles forais outorgados a distritos ou concelhos por senhores ou pelo próprio rei, cuja intangibilidade se reduzia desde a crise do feudalismo no século XIV. (ZAFFARONI, 2003, p. 413)

As ordenações manuelinas também não tiveram muita aplicabilidade. Apenas as Ordenações Filipinas do Rei Felipe II, também chamadas de Ordenações Filipinas (PORTUGAL, 1870), tiveram alguma influência no período colonial, principalmente o capítulo penal disposto no Livro V, com forte influência religiosa e deixando clara as desigualdades sociais e o extremo punitivismo:

Controlava-se a população pelo poder do perdão. O Rei contava com um ilimitado *ius puniendi* (assim como com o direito de perdoar). Enorme também (nessa época) foi a influência da Igreja: confundia-se o pecado com o delito (valeu-se também a Igreja do Direito penal para preservar o seu poder). Os crimes mais hediondos naquela época eram: lesa majestade humana (crime contra o rei) e lesa majestade divina (heresia, apostasia, blasfêmia, feitiçaria etc.). (GOMES, 2007, p. 85).

Punições severas e cruéis, inexistência do princípio da reserva legal e do direito de defesa, penas arbitradas desproporcionalmente pelos juízes, e desiguais, conforme o status do apenado, e punição de delitos religiosos e absurdos, como a heresia e o benzimento de animais. Pena de fogo em vida, de ferro em brasa, de mãos cortadas, de tormentos, além, é claro, da transmissão da infâmia aos descendentes do criminoso, revelam o grau de crueldade e desumanidade desse direito (TELES, 2006, p.27)

Quanto aos estabelecimentos prisionais no período colonial, esses possuíam finalidades diferentes das que se conhece hoje, uma vez que não eram vistos como instituições relevantes no sistema penal, pois, “na maioria dos casos tratava-se de meros lugares de detenção para suspeitos que estavam sendo julgados ou para delinquentes já condenados que aguardavam a execução da sentença” (AGUIRRE, 2009).

Ou seja, não obstante a existência dos estabelecimentos prisionais, a legislação penal colonial era fortemente marcada por punições corporais (ROIG, 2005), sendo os estabelecimentos prisionais utilizados apenas como ambiente para garantir que haverá a execução da pena e não para o cumprimento da pena em si. Por isso, diz que no Brasil colonial ainda não estava constituído um sistema penitenciário.

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1824, estabelecendo uma monarquia constitucional, as Ordenações Filipinas continuaram sendo a legislação penal vigente, sendo, inclusive, o “código penal” de maior vigência no Brasil, perdurando entre 1603 e 1830, quando foi sancionado o novo código penal brasileiro, bastante influenciado pelas ideias liberais, assim como a Constituição então vigente.

Apesar do Código de 1830 ter sido influenciado pelo Código Francês de 1830 e pelo Código Napolitano de 1819, ele foi muito mais além, principalmente por ter separado, ainda que preliminarmente, as motivações criminais das motivações religiosas e ter previsto a menoridade penal, por outro lado, falhou em não prever a figura da culpa (GARUTTI E OLIVEIRA, 2012).

Por outro lado, ainda que oriundo de um movimento liberal, o código penal de 1830 atuava como instrumento de coerção e dominação das classes subalternas., uma vez que continuou a ser uma legislação desigual, prevendo pena de morte aos escravos (GARUTTI E OLIVEIRA, 2012), e instituindo penas de privação de liberdade, em substituição às penas de natureza corporal (TELES, 2006), aos demais. Nas palavras de Ferreira (2009, p. 179-180):

Além dos castigos corporais infligidos aos escravos pelos senhores e seus prepostos, após 1830, com a entrada em vigor do Código Criminal do Império – em caso de condenação à prisão – enquanto aos libertos e livres, pelo menos em tese, cabiam as então modernas formas de punir (reeducar e ressocializar), aos cativos continuava reservada a pena de açoites (...)

Desta forma, o Código Penal e a Constituição até então vigentes implicaram a reforma prisional, cuja pena privativa de prisão passou a ser a predominante no sistema, tendo o objetivo de que proporcionar custódia segura, reforma e castigo (MOTTA, 2011). Todavia, assim como também se presencia na atualidade, a teoria não reflete a realidade vivenciada no cárcere no período imperial, que se mostrava bastante cruel, uma vez que as prisões eram “um misto de repugnância moral e física: mistura de acusados com criminosos, de acusados com vítimas de calúnias. A prisão é um depósito de todos os vícios, um antro infernal nela tudo se acha confundido (MOTTA, 2011, p. 91).

Também no período imperial ocorriam movimentos em prol da abolição da escravatura, que implicou na Lei Eusébio de Queiroz (BRASIL, 1851), na Lei do Ventre Livre (BRASIL, 1871) e da Lei dos Sexagenários (BRASIL, 1885) e por fim na Lei Áurea (BRASIL, 1888), e com isso, as prisões passaram a ser vistas “como uma resposta às vicissitudes e ameaças sofridas pela ordem escravista” (ROIG, 2005, p. 39).

Desta forma, fica claro que as prisões brasileiras no período imperial abriam espaço para que a instituição cedesse às pressões das elites locais, de modo que o cárcere pode ser entendido a partir da mistura de um modelo liberal com o modelo tradicional escravocrata.

Com a promulgação da República em 15 de novembro de 1889, foi elaborado o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil – Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890 (TAKADA, 2010), baseada no pensamento positivista e amparado no discurso científico:

“A inferioridade jurídica do escravismo será substituída por uma inferioridade biológica; enquanto a primeira, a despeito de fundamentos legitimantes importados do evolucionismo, podia reconhecer-se como mera decisão de poder, a segunda necessita de uma demonstração científica. Neste sentido, poderíamos afirmar que o racismo tem uma explicável permanência no discurso penalístico republicano, que se abebera nas fontes do positivismo criminológico italiano e francês para realizar as duas funções assinaladas por Foucault: permitir um corte na população administrada, e ressaltar que a neutralização dos inferiores “é o que vai deixar a vida em geral mais sadia; mais sadia e mais pura inferioridade jurídica do escravismo será substituída por uma inferioridade biológica; enquanto a primeira, a despeito de fundamentos legitimantes importados do evolucionismo, podia reconhecer-se como mera decisão de poder, a segunda necessita de uma demonstração científica” (ZAFFARONI ET ALL, 2003, p. 443)

O novo código possuía erros técnico, imprecisão nos conceitos e problemas de sistematização, no entanto, elogia-se o fato de ter abolido a pena de morte e a substituído por penas mais brandas, além disso, permitiu o surgimento do regime penitenciário de caráter correccional, marcado pelo ideal de ressocialização, de modo que as prisões passaram a ser o espaço para a execução da pena (PIERANGELI, 2001), ainda que a realidade do cárcere fosse bem diversa, uma vez que “criava-se um ambiente reprodutor da delinquência dentro do presídio” (MAIA ET AL, 2009, p. 145).

Assim, a pena privativa de liberdade continuava sendo o centro do sistema penal, ainda que houvesse a previsão de prisão domiciliar, trabalho obrigatório, estabelecimento agrícola, reclusão em fortalezas ou prisão celular (MOTTA, 2011, p. 295).

Embora o código penal tenha sido alterado, as penalidades permaneceram direcionadas às classes subalternas, de modo que o código penal da República instituiu tipos de penas como forma de controlar e ordenar as classes perigosas, atendendo aos interesses dos governantes.

Quando da instauração do período conhecido como Estado Novo, foi publicado o Código Penal de 1940, dessa vez um código com grande qualidade técnica e sistêmica, que mistura ideias dos neoclássicos e positivista, como pode observado na própria exposição de motivos da lei (BRASIL, 1940), e que manteve a centralidade na pena de prisão, a qual é administrada e organizada com base na Lei de Execução Penal.

A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), de 11 de julho de 1984, promoveu grandes alterações no sistema penitenciário brasileiro, uma vez que tinha como

fundamento minimizar graves problemas carcerários, como a superlotação. As principais inovações trazidas pelo dispositivo abrangem o “excesso punível alargado a todos os casos de exclusão de antijuridicidade, o concurso de pessoas, às novas formas de penas e extinção de penas acessórias e a abolição de grande parte das medidas quanto à periculosidade presumida” (GARUTTI E OLIVEIRA, 2012).

Com os breves apontamentos, o que se pretende deixar claro nesta parte do trabalho é a relação direta entre a pena privativa de liberdade e os complexos penitenciários, uma vez que a primeira ocasiona a segunda. Tal premissa é de extrema importância para compreender que a:

“falência de nosso sistema carcerário tem sido apontada, acertadamente, como uma das maiores mazelas do modelo repressivo brasileiro, que, hipocritamente, envia condenados para penitenciárias, com a apregoada finalidade de reabilitá-lo ao convívio social, mas já sabendo que, ao retornar à sociedade, esse indivíduo estará mais despreparado, desambientado, insensível e provavelmente, até mais violentas em relação ao que o conduziu ao cárcere (MIRABETTE, 2008, p. 89).

Assim, ainda que os indivíduos, em tese, sejam condenados às prisões com o intuito de cumprir as funções enunciadas pela teoria mista da pena, traduzida no ordenamento brasileiro pelo art. 59 do Código Penal (BRASIL, 1940), o que se verifica na prática é o surgindo de prisões-depósitos, esvaziando qualquer prerrogativa que a lei possa atribuir como finalidade da pena privativa de liberdade. Ou seja, vivencia-se a mera segregação de indivíduos através do envio dos infratores aos complexos penitenciários.

3.3. O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE: ANÁLISE ESTRUTURAL E DO PERFIL DE DELITOS DOS DETENTOS

Após a condenação à pena privativa de liberdade, todo o procedimento de execução da pena passa a ser regido pela Lei nº 7.250, de 11 de julho de 1984 (BRASIL, 1984), denominada Lei de Execução Penal (LEP). Além disso, em todas as esferas governamentais, há regulamentos próprios que tratam da questão penitenciária interna, no caso do Estado do Paraná é o Decreto nº 1.276, de 31 de outubro de 1995 – Estatuto Penitenciário do Estado do Paraná (PARANÁ, 1995).

Após o julgamento e havendo a condenação, o indivíduo é encaminhado para estabelecimentos condizentes com o regime que foi determinado pelo juiz. Os condenados a penas privativas de liberdade são transferidos para as penitenciárias,

enquanto as colônias industriais e agrícolas recebem os condenados ao regime semiaberto, na impossibilidade ou inexistência de tais estabelecimentos, é comum a atribuição de regime semiaberto harmonizado, na qual o condenado utiliza monitoramento eletrônico para que retorne, assistidamente, à sociedade. Os condenados ao regime aberto são atendidos pela casa do albergado, já os presos provisórios, enviados às cadeias públicas, por fim, os acometidos com doenças mentais, ou seja, os considerados inimputáveis ou semi-imputáveis, são recebidos em hospitais de custódia.

Desta forma, tendo em vista que a legislação penal atribui à pena também um caráter ressocializador, as penas privativas de liberdade são executadas progressivamente, permitindo que o condenado seja transferido para regimes menos gravosos, como o semiaberto ou aberto.

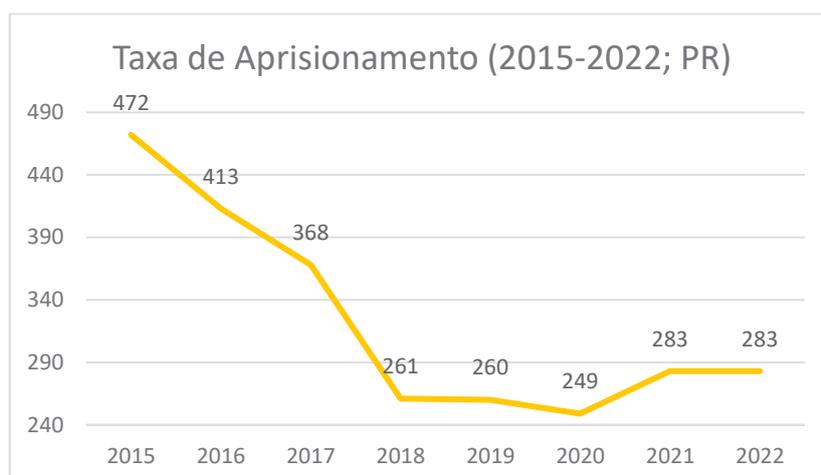
Além disso, as unidades prisionais são classificadas conforme o nível de segurança, de modo que criminosos com alta periculosidade são custodiados em estabelecimento de Segurança Máxima, ao passo que os demais cumprem suas penas em unidades de Segurança Média.

Feitos tais apontamento iniciais, com a finalidade de delinear o perfil estrutural do sistema penitenciário paranaense e o perfil dos detentos do Estado do Paraná, analisou-se informações disponíveis no “Mapa Carcerário Web”, base de dados administrada pelo Conselho Nacional de Justiça e alimentada por informações do Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), e os dados divulgados no Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN, criado pela Lei nº 12.714/2012, ambos atualizados periodicamente, para definir o perfil dos detentos no Estado do Paraná, bem como para traçar a estrutura penitenciária do Estado.

O Estado do Paraná, atualmente, é formado por 399 municípios (IPARDES, 2022) e por uma população de 11.711.204 pessoas, em 23/12/2022, (IBGE, 2022). Além disso, conta com uma população de detentos de 83.745, conforme dados apurados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) no primeiro semestre de 2022, o que corresponde a 0,72% da população paranaense.

Cumprido destacar que a taxa de aprisionamento, a partir de 2015, vem decrescendo no Estado do Paraná. Numa análise com taxas referente a 100 mil habitantes, e excluindo os presos domiciliares a partir de 2020, o DEPEN elaborou gráfico retratando esse cenário:

GRÁFICO 1 - Taxa de Aprisionamento - presos por 100 mil hab. (Paraná, 2015-2022)



FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

Dentre a população prisional do Estado apurada até 18 de outubro de 2022, 51.045 estão em prisão domiciliar, dos quais 11.846 possuem monitoramento eletrônico, e 32.700 cumprem suas penas em celas físicas (DEPEN, 2022), distribuídos da seguinte forma:

TABELA 1 – Distribuição dos condenados no Estado do Paraná por regime

Celas Físicas	Regime	Número Absoluto	Percentual
Celas Físicas	Fechado	22.825	69,80%
	Semiaberto	1.106	3,38%
	Aberto	1.075	3,29%
	Provisório	7.455	22,80%
	Tratamento Ambulatorial	0	0,00%
	Medida de Segurança	239	0,73%
	Total	32.700	
Prisão Domiciliar 51.045	Fechado	1.598	3,13%
	Semiaberto: 8.245	8.245	16,15%
	Aberto: 39.186	39.186	76,77%
	Provisório: 2.003	2.003	3,92%
	Tratamento Ambulatorial: 13	13	0,03%
	Medida de Segurança: 0	0	0,00%
	Total	51.045	
	Total Geral	83.745	

FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

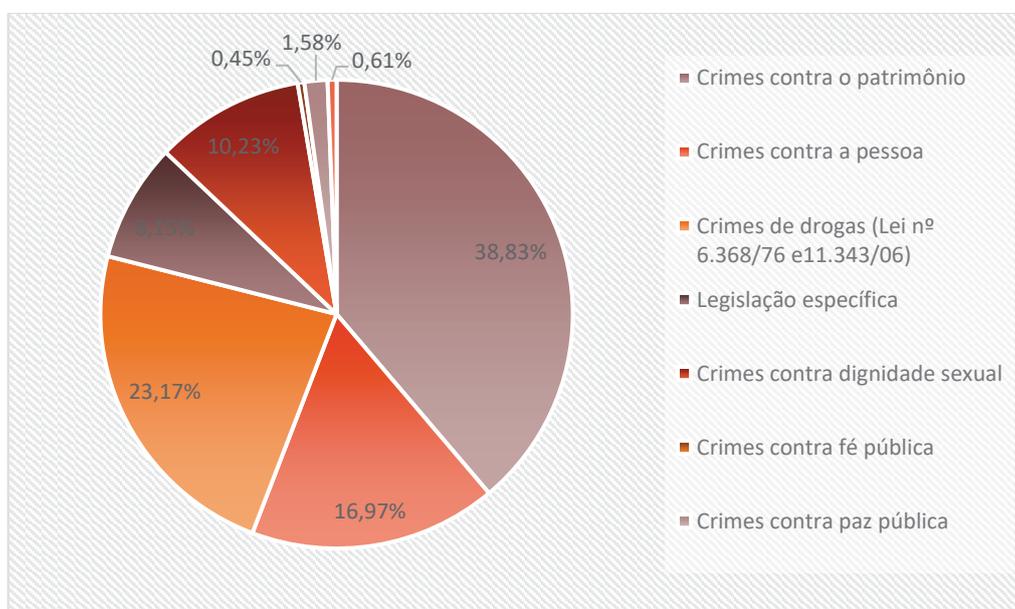
A maior parte da população prisional paranaense é composta de homens, correspondendo a 95,02% dos presos custodiados em celas físicas, com predominância

da faixa etária de 35 a 45 anos (23,2%). Os homens também equivalem a 89,65% dos que cumprem prisão domiciliar, sobre o qual, todavia, não há informação conclusiva sobre a faixa etária, visto que dados de 77,5% dos detentos que cumprem a pena nesse regime não foram coletados (DEPEN, 2022).

Além disso, ainda que os dados sejam mínimos, coletou-se informações sobre a quantidade de filhos de 2.809 condenados ao regime fechado, constatando que 876 não possuem filhos, 693 com apenas um filho, 555 com dois filhos e 685 com três ou mais filhos (DEPEN, 2022). Não houve divulgação sobre a número de filhos em relação aos presos em prisão domiciliar.

Em relação ao tipo de delito cometido, o DEPEN (2022) coletou dados de 20.734 presos, constatando que 38,83% cumprem pena por crimes contra o patrimônio, 23,17% por crimes de drogas, nos termos da Lei nº 6.368/76 e Lei nº 11.343/06, seguido por crimes contra a pessoa, que somam 16,97%. Em seguida, tem-se condenações por crimes contra a dignidade sexual, somando 10,23% e com base em legislação específica, 8,15%. Crimes contra a administração pública, fé pública e paz pública não atingem nem 1% cada um. Em suma:

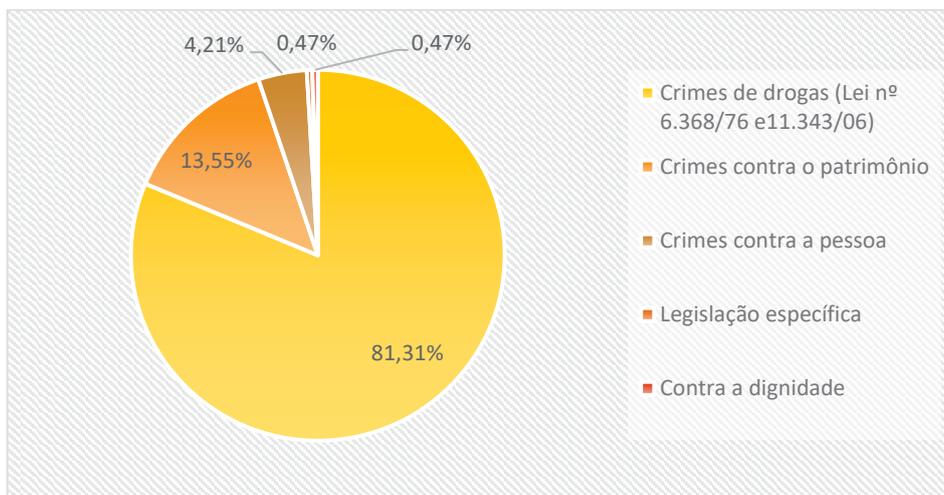
GRÁFICO 2- Número de presos por tipo penal



FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

Dentre os 20.734 detentos analisados, apenas 214 são mulheres e cerca de 81,31% foram condenadas em razão de crimes de drogas e 13,55% devido ao cometimento de crimes contra patrimônio (DEPEN, 2022):

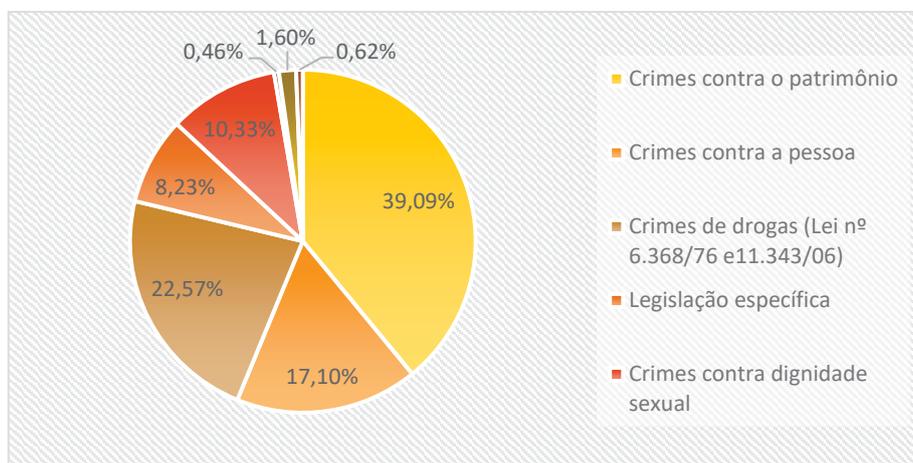
GRÁFICO 3- População prisional mulheres por tipo penal



FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

Cenário diverso quando se analisa os 20.520 homens analisados, que em sua maioria cumprem pena por crimes contra o patrimônio (39,09%), seguido por crimes de drogas (25,57%), e crimes contra a pessoa (17,1%) (DEPEN, 2022):

GRÁFICO 4 -População prisional masculina e tipo penal



FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

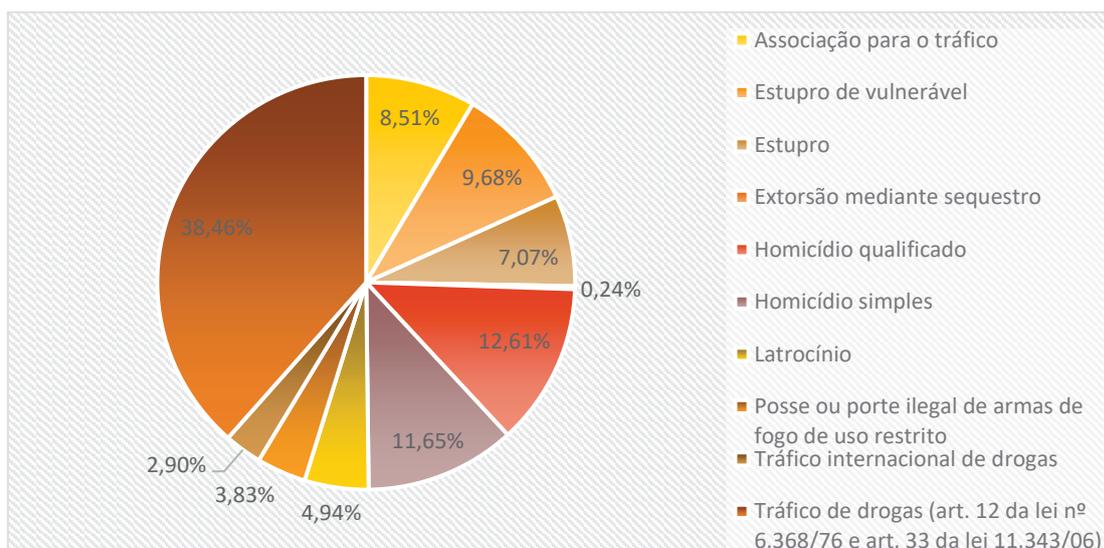
Assim, analisando o tipo penal especificamente, grande parte das condenações, tanto para homem como para mulheres decorre do roubo simples, 19,38%, roubo qualificado, 18,52%, homicídio qualificado, 13,34%, homicídio simples, 12,33%, e estupro de vulnerável, 10,24% (DEPEN, 2022), esses últimos considerados crimes hediondos.

Conforme definido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2022), os crimes hediondos são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, indulto, anistia, fiança e liberdade provisória, e são representados pelos tipos penais previsto no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, na modalidade tentada e consumada, como:

(...) tortura; tráfico de drogas; terrorismo; homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente; homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; estupro; atentado violento ao pudor; epidemia com resultado morte; genocídio; falsificação; corrupção ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais. Considera-se também hediondo o crime de genocídio previsto nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889/56, tentado ou consumado (Veja Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848/40). (CNMP, 2022).

Assim, sob a perspectiva de cometimento apenas de crimes hediondos, dos 9.161 presos analisados, sendo 182 mulheres e 8.979 homens, 38,46% foram condenados por crimes de drogas, previstos no art. 12 da Lei 6.368/76 e art. 33 da Lei nº 11.343/06. Este tipo penal corresponde a maioria dos delitos hediondos cometidos por homens (37,74%), e mulheres (75%), no Estado do Paraná, seguido por homicídio qualificado (12,61%), homicídio simples (11,65%), estupro de vulnerável (9,68%) e associação para o tráfico (8,51%) DEPEN (2022).

GRÁFICO 5 -Crimes hediondo cometidos pela população prisional do Estado do Paraná



FONTE: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

Além disso, as penitenciárias paranaenses desenvolvem ações de reintegração e assistência social, permitindo que os condenados participem de atividades laborais e educacionais. Assim, dos 32.700 detentos que cumpre pena em celas físicas, 13.629 desenvolvem atividades laborais, o que representa 41,68% dos presos em estabelecimentos prisionais, e 18.756 desenvolvem atividades educacionais, ou seja, 57,36%, sendo em sua maioria estudos de ensino fundamental, totalizando 6.766 detentos. Além disso, 3.174 presos participam tanto de atividades laborais como educacionais (DEPEN, 2022).

Em relação aos estabelecimentos prisionais, o Paraná conta atualmente com 141 unidades, que somam ao todo 28.358 vagas (CNJ, 2022). Visando abordar o panorama do sistema penitenciário paranaense, com base nas informações disponíveis no Mapa Carcerário (CNJ, 2022), foram sintetizadas informações de 137 estabelecimentos prisionais do Estado do Paraná, conforme Anexo A.

Destaca-se que as informações sobre as unidades de Almirante Tamandaré; Alto Piquiri; Barbosa Ferraz; Campina Grande Do Sul; Candido De Abreu; Cantagalo; Capitão Leônidas Marques; Catanduvas; Cerro Azul; Chopinzinho; Clevelândia; Congonhinhas; Coronel Vivida; Curiúva; Formosa Do Oeste; Grandes Rios; Guaraniaçu; Imbituva; Ipiranga; Iretama; Jaguapita; Joaquim Távora; Mallet; Mamboré; Mangueirinha; Marilândia Do Sul; Matelândia; Nova Fatima; Palmeira; Palmital; Paraíso do Norte; Peabiru; Perola; Pirai Do Sul; Primeiro De Maio; Realeza; Rebouças; Ribeirão Claro; Ribeirão Do Pinhal; Salto Do Lontra; Santa Helena; Santa Isabel Do Ivaí; São Jeronimo Da Serra; São Joao Do Triunfo; São Jose Dos Pinhais; São Miguel do Iguaçu; Sertanópolis; Siqueira Campos; Teixeira Soares; Terra Boa; Terra Rica; Terra Roxa; Tibagi; Ubiratã; Uraí; Xambré; Santa Fé; Marmeleiro; São João; Ampére; Abatiá; Nova Aurora, não estão disponíveis no Mapa Carcerário Web (CNJ, 2022), por isso, não foram analisadas neste trabalho.

Desta forma, verifica-se que a grande parte dos presos paranaenses são homens, com idade entre 35 a 45 anos e estão em regime fechado. Dentre os 137 estabelecimentos prisionais do Paraná, 36 estão em péssimas condições, 11 são classificados como ruins, 64 vistos como regulares, 20 estão em boas condições e apenas 6 são qualificados como excelentes (CNJ, 2022).

3.4. NORMATIZAÇÃO PENAL E PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL E DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, importante tecer considerações sobre a competência para tratar de matéria penal e de matéria penitenciária. Isto porque o texto constitucional em seu art. 22, inc. I atribui à União a competência privativa para tratar de matéria penal e processual, ainda que o parágrafo único deste dispositivo permita que lei complementar autorize os Estados a legislar em questões específicas. Todavia, em suma, diz-se que compete apenas à União tipificar condutas que implicarão a persecução penal.

Já a matéria penitenciária é competência concorrente entre a União e os Estados Membros, conforme disposto no art. 24, inc. I da CF/88, ou seja, tanto no âmbito federal como estadual pode haver normatizações tratando de direito penitenciário e englobando questões urbanísticas relativas aos locais de instalação dos estabelecimentos penais. A opção do legislador, ao retirar tal competência dos municípios e compartilhá-la entre União e Estados, deve-se ao fato do direito penitenciário afetar todos os entes federativos e a população como um todo, detendo caráter nitidamente nacional.

Assim, ainda que sem a pretensão de ser exaustivo, demonstra-se no Anexo B as principais normatizações em matéria penal e penitenciária publicadas pelo Estado do Paraná e pela União, ordenadas em ordem cronológica decrescente, com o intuito de evidenciar os atos normativos relacionados à condenação e ao cumprimento da pena pelos detentos:

A legislação penal é bastante detalhista ao prever delitos em diversas categorias, ao mesmo tempo que promove atendimento especial à regulamentação dos sistemas prisionais, permitindo que se evidencie a importância da matéria e a atenção que recebe do Poder Legislativo, tanto na esfera estadual como na federal.

3.5. INFERÊNCIAS DA TEORIA NUMERUS CLAUSUS NO CONTEXTO DO DIREITO PENAL

A teoria “*Numerus Clausus*” ganhou centralidade nas discussões criminológicas e de direito penal em 1989, quando Gilbert Bonnemaïson, então deputado do partido socialista francês, encaminhou ao Ministro da Justiça um relatório contendo propostas de modernização do serviço público penitenciário na França (BONNEMAISON, 1989).

Em suma, a “*Numerus Clausus*” visa tornar obrigatório que o número de presos em um estabelecimento prisional seja o mesmo que o número de vagas disponíveis no

sistema carcerário, no intuito de estabilizar a proporção de presos e quantidade de vagas do sistema. Nesta sistemática, quando ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento penal, os presos com prognósticos favoráveis de adaptabilidade social poderiam migrar para o regime domiciliar (BONNEMAISON, 1989). Na proposta apresentada ao Ministro francês, a responsabilidade por equalizar a relação entre condenações e vagas disponível seria atribuída aos juízes (BONNEMAISON, 1989), que deveriam decidir qual detento seria liberado para o ingresso de outro.

Ainda que naquela época não se tenha prosperado a teoria da *Numerus Clausus*, em 2006, o Conselho Econômico e Social da França recomendou que tal teoria fosse aplicada, pois, “embora os críticos estimassem que tal medida constituiria um entrave à liberdade de julgar e causaria um gargalo de estrangulamento” (FRANÇA, 2006, p.26), a aplicação do *Numerus Clausus* apresentaria a vantagem de diminuir o cenário caótico vivido nas prisões, marcado pela superlotação, precariedade e insalubridade, ao mesmo tempo que abriria espaço a um efetivo processo de reinserção dos delinquentes.

Roig (2014) ressalta que essa teoria preconiza a redução da população carcerária, e não um inventivo para que se promova o surgimento de novas cadeias, pois, a construção ou ampliação das unidades prisionais não resolve problema da superlotação, ao mesmo tempo que implica em maiores desembolsos pelo governo para a manutenção.

Ao mesmo tempo, a *Numerus Clausus* não admite que sejam realizadas transferências de presos entre estabelecimentos prisionais para permitir o cumprimento de uma ordem judicial, isto porque, estar-se-ia apenas a deslocar o problema da superlotação, ou seja, camuflando a realidade (ROIG, 2014).

Sob a perspectiva do direito brasileiro, o princípio do *Numerus Clausus* pode ser traduzido na relação de que a cada ingresso no sistema carcerário deve corresponder ao menos a uma saída, garantindo que a dicotomia presos-vagas permaneça constantes ou em tendência de redução (PALOBARINI E RENOLDI, 2006).

Nilo Batista, desde quando a teoria *Numerus Clausus* ganhou espaço nos debates políticos, criminológicos e de direito penal, já coadunava e tecia elogios à aplicação do princípio em seu artigo “Reforma Penitenciária à francesa”, publicado em 1989 (BATISTA, 1989). No decorrer dos anos, o autor continuou a defender sua aplicação:

(...) o sentido geral pode ser resumido da seguinte forma: se determinado Estado possui vagas para 8.000 internos, ao ingresso do interno de número 8.001 corresponde a soltura do mais próximo (por condições subjetivas e objetivo-legais) da liberdade; g) a adoção do princípio do *numerus clausus*, a par dos óbvios benefícios para a convivência penitenciária, deslocaria os

investimentos estatais da infecunda construção de mais e mais presídios para programas de controle e auxílio aos egressos (clínica da vulnerabilidade) (BATISTA, 2004, p. 92)

A aplicação do princípio no sistema penitenciário brasileiro foi defendida pela Nota Técnica nº 03 da Comissão Especializada em Execução Penal do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais – CEEP-CONDEGE:

A Comissão Especializada em Execução Penal do CONDEGE entende que o país não pode mais prescindir da adoção do princípio ou sistema do *numerus clausus* (número fechado), em que cada nova entrada no âmbito do sistema penitenciário deve necessariamente corresponder à saída de outra pessoa presa, de modo que a proporção de entradas e saídas se mantenha sempre estável, ou preferencialmente em sentido redutor. ELABORAÇÃO: Rodrigo Duque Estrada Roig – Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro. APROVAÇÃO: Unanimidade. (ROIG, 2014, p. 1-2)

No caso brasileiro, Roig (2014) alerta que a implantação desta sistemática acarretaria um grande número de saídas, uma vez que, primeiramente, seria necessário equilibrar a dicotomia atual entre presos e números de vagas. Além disso, o autor atribuiu a responsabilidade pela operacionalização desse princípio ao juízo de Execução Penal, o qual seria responsável pela tutela de direitos, pelo controle da legalidade e por determinar a capacidade máxima dos estabelecimentos prisionais (ROIG, 2014).

Desta forma, o autor (ROIG, 2014) ampara a teoria *Numerus Clausus* em quatro elementos: i) nos art. 3º, inc. IV e art. 1º, inc. III ambos do texto constitucional, os quais asseguram que é dever do Estado promover o bem de todos e garantir a dignidade da pessoa humana, respectivamente. Ou seja, considerando que é vedado a submissão de qualquer pessoa a tratamento desumano ou degradante (art. 5º, inc. III da CF/88) e que compete ao Estado tutelar a integridade física e moral dos detentos (art. 5º, inc. XLIX da CF/88), tem-se no atual cenário de superlotação penitenciária expressa violação a tais preceitos constitucionais, o que poderia ser, ao menos amenizado, com a aplicação do princípio em comento; ii) no mesmo sentido, o art. 85 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84) prevê que “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”, de modo que a superlotação e o cenário de depósito-prisão são notórias violações legais; iii) em terceiro lugar, o art. 185 também da Lei de Execução Penal destaca que configura “excesso ou desvio da execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentos”, por isso, quando da submissão de condenados a estabelecimentos prisionais superlotados, há claro desvio de execução da pena, visto que lhes são retirados direitos expressamente

previstos tanto na Constituição como na legislação, o que poderia ser contornado pela aplicação da *Numerus Clausus*; iv) Por fim, Roig (2014) destaca o art. 66, inc. VI da Lei de Execução Penal, o qual dispõe que compete ao Juiz da execução zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança, assim, não devem ser toleradas práticas que possam violar os direitos humanos e os direitos dos detentos.

Ou seja, o princípio do *Numerus Clausus* não é apenas um instrumento penal do Estado Democrático de Direito, mas sim uma precondição para o exercício dos direitos dos condenados (ANASTASIA, 2013), por isso, imprescindível para assegurar direitos e garantias constitucionais aos presos.

No mesmo sentido, Roig (2014, p. 113-114) destaca a existência de três modalidades de *Numerus Clausus*: preventivo, direto e progressivo. A primeira, veda o ingresso de novos detentos no sistema penitenciário, em razão do excesso de contingente, por isso, o encarceramento é convertido em prisão domiciliar; já o *numerus clausus* direto trata da concessão de indulto ou prisão domiciliar àqueles que estão na iminência de conquistar a liberdade; por fim, o *numerus clausus* progressivo tem como foco a progressão de regimes no cumprimento da pena, a partir de critérios objetivos (proximidade temporal para a progressão) e subjetivos (comportamento do detento).

Cabe destacar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já pacificou entendimento de que a falta de vagas ou a inexistência de estabelecimento penal adequado ao regime aberto permite que o condenado cumpra sua pena em regime domiciliar – HC 154.947/RS, Rel. Ministro Marco Aurélio Belizze (BRASIL, 2012). O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, atribuiu ao Estado a responsabilidade de providenciar meios para observância irrestrita das decisões judiciais, de modo que na impossibilidade de cumprimento da pena em regime semiaberto, esta será convertida em regime aberto, e inexistente caso do albergado, a pena será cumprida em prisão domiciliar – HC 96.169/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio Belizze (BRASIL, 2009). Tais decisões demonstram um movimento positivo a favor da teoria em comento.

Por isso, o principal objetivo das teorizações acerca da *Numerus Clausus* é permitir que surja um novo debate sobre a prisão, suas finalidades e o significado da pena, o que depende do respeito à dignidade e atendimento aos direitos e garantias previstos na Constituição Federal e nas leis (CHENAIN, 2005).

No entanto, a defesa desta teoria não é unânime entre os juristas, principalmente por refletir questões ideológicas acerca da defesa dos direitos humanos e a necessidade de atender aos interesses sociais, assim, consideram que tal teoria não é prudente à

reintegração dos condenados, ao mesmo tempo que apresenta o defeito de só ser aplicável aos presos já condenados, ou seja, grande parte da população carcerária não seria abrangida por tal medida (CABRAL, 2016), uma vez que muitos dos indivíduos atualmente nos sistemas penitenciários ainda aguardam julgamento.

Além disso, diante da falta de estabelecimentos para atender os presos que iriam progredir de regime, haveria indiscriminada soltura de delinquentes, sem qualquer critério e amparados exclusivamente na ocupação dos estabelecimentos carcerários, elevando o índice de reincidência (CABRAL, 2016).

Apesar de ponderar tais pontos, Cabral (2016) reconhece que há compatibilidade entre a Teoria *Numerus Clausus* e os direitos e garantias previstos na Constituição Federal, contudo ressalta que o disposto no Projeto de Lei do Senado nº 513/2013 – na Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 9.054/2017) – (BRASIL, 2013), que visava alterar a atual redação da Lei de Execução Penal, acaba “por se revelar inequívoca e grave improbidade” (CABRAL, 2016), em razão do aumento da reincidência e pela contrariedade ao interesse da coletividade. O projeto de lei retromencionado tentou implantar a teoria *Numerus Clausus*, através da redação do art. 41 e art. 114-A:

Art. 41. Constituem direitos dos presos:

(...)

XXII – obter progressão antecipada de regime quando estiver em presídio superlotado.

Art. 114-A. É vedada a acomodação de presos nos estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade.

§1º. Sempre que atingido o limite será realizado mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva.

§2º. Havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo de Execução deverá antecipar a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo. (BRASIL, 2013).

No entanto, tal projeto foi bastante criticado por não prever aspectos subjetivos para a aplicação da teoria *Numerus Clausus*, o que poderia implicar em soltura indiscriminada dos condenados, uma vez que o controle da população carcerária seria operada sob dois enfoques: “o primeiro, mediante realizações de mutirão carcerário sempre que atingido o limite de ocupação do estabelecimento” (CABRAL, 2016, p. 238) e o segundo, quando infrutífero o mutirão na adequação da taxa de ocupação prisional, por meio da “antecipação das progressões de regime de tantos presos excedam a capacidade projetada para o estabelecimento” (CABRAL, 2016, p. 238).

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) editou a Resolução nº 5/2017 dispondo sobre indicadores que permitiriam fixar

a lotação máxima dos estabelecimentos prisionais e prevendo expressamente a aplicação de tal teoria (BRASIL, 2016):

Art. 4º. Recomendar que, nas unidades penais masculinas, nas hipóteses de lotação incompatível e superior a sua capacidade, com superlotação superior a 137,5% da sua capacidade, o gestor do Poder Executivo officie ao representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização, designado pelo CNJ (Resolução 96, de 27.10.2009 e 214, de 15.12.2015 de 15.12.2015), propondo providências para ajustar excesso ou desvio da execução, pois a superlotação atingiu indicador extremo que vai muito além do limite máximo de capacidade, para que seja discutida a implementação de um plano de redução da superlotação, com a formação de um Comitê Colegiado em cada unidade federativa integrado por Juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselho Penitenciário e da Comunidade.

§ 1º O indicador de 137,5%, como linha de corte para controle da superlotação de unidades penais masculinas exige obrigatoriamente um plano de redução da superlotação, com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades competentes diante do excesso ou desvio de execução, impondo equilíbrio através do filtro de controle da porta de entrada (audiência de custódia e controle da duração razoável do processo até a sentença) e organização da fila da porta de saída com critérios objetivos sistematizados (saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto), sendo que, até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser autorizada a prisão domiciliar do sentenciado, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 641.320 e Súmula Vinculante 56.

§ 2º Qualquer extrapolação da capacidade, observada a partir dos dados do CadUPL (Resolução 2 do CNPCP), o Diretor da Unidade Penal deve emitir um alerta por via eletrônica (anexo I) ao Juiz responsável pela Execução Penal, Conselho da Comunidade, Defensoria Pública, OAB e Ministério Público

Apesar da tentativa de aplicação da *Numerus Clausus* na execução da pena, ainda não há instrumento normativo determinando a obrigatoriedade de aplicação desta sistemática no ordenamento brasileiro.

No entanto, o Ministro Edson Fachin, no julgamento do Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 143.988/ES (BRASIL, 2020), aplicou a teoria *Numerus Clausus* à Unidade de Internação Regional Norte em Linhares/ES, cujo número de internados era de 202 pessoas para 90 vagas. Assim, o Ministro reconheceu que os direitos fundamentais dos adolescentes internados estavam sendo violados, em razão da ocupação acima da capacidade projetada e dos limites da razoabilidade” (BRASIL, 2020), determinando a expressa aplicação da teoria *Numerus Clausus*, como forma de cessar as violações à dignidade da pessoa humana:

- 9.1 que na Unidade de Internação Regional Norte em Linhares/ES, onde há execução de medida socioeducativa de internação, a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa média de 119%;
- 9.2 subsidiariamente, caso a transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o mencionado percentual máximo de ocupação;
- 9.3 na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares;
- 9.4 alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado das diretrizes sucessivas constantes do pedido inicial". (BRASIL, 2020, p. 52)

Com isso, juntamente à Defensoria Pública do Espírito Santo, a Defensoria Pública dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Ceará e Sergipe também informou a existência de superlotação carcerária nas unidades de internação, de modo que a Segunda Turma do STF se manifestou no seguinte sentido:

13. Dada a autonomia dogmática do princípio da vedação à proteção insuficiente, ainda que existam clamores ou sentimentos sociais na contramão do que se vem de assentar, pelo que já se expôs, é inafastável concluir que os deveres estatais de proteção nessa seara não podem ser simplificados, reduzidos e/ou perspectivados como mera exigência de ampliação do rigor e da severidade na imposição e execução das medidas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei.
14. Nessa perspectiva, a limitação do ingresso de adolescentes nas Unidades de Internação em patamar superior à capacidade de vagas projetadas, além de cessar as possíveis violações, previne a afronta aos preceitos normativos que asseguram a proteção integral, densificando as garantias dispostas no artigo 227 da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 65/2010), além de fortalecer o postulado de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
15. Incide, ainda, o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja previsão expressa está no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, sendo repetido no art. 124, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, senão vejamos respetivamente: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; e Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes: (...) V - ser tratado com respeito e dignidade.
16. Ordem de habeas corpus concedida para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões (BRASIL, 2020).

Além disso, a supracitada decisão do STF também previu critérios a serem observados pelos Magistrados acerca da taxa de ocupação nas unidades de internação de adolescentes:

17. Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam

com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada: i) adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso; ii) reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister; iii) proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares; iv) subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação; v) na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução; vi) a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem; vii) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária; viii) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos (BRASIL, 2020).

Portanto, ainda que ausente expressa previsão normativa, denota-se que há uma inclinação à aplicação da teoria *Numerus Clausus* pelo Poder Judiciário como forma de enfrentar a superlotação carcerária e garantir principalmente a dignidade da pessoa humana, ainda que o referido julgado trate apenas do sistema socioeducativo.

Assim, além dos efeitos associados à dignidade da pessoa humana, também é necessário atentar a necessidade de definir elementos que visem a otimização e a objetividade na alocação de recursos públicos, por isso, destaca-se que a aplicação da teoria *Numerus Clausus* também possui um ponto central no elemento administrativo e orçamentário.

Ou seja, por haver um caráter orçamentário-financeiro e administrativo, o desenvolvimento de políticas públicas associadas ao *Numerus Clausus* também demanda vontade política e escolhas pública, não sendo suficiente para sua implementação o manifesto caos que se vivencia no sistema carcerário brasileiro – declarado pelo STF como Estado de Coisa Inconstitucional, pois é marcado por “quadro de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de direitos humanos fundamentais que, para ser superado, requer a ocorrência de transformações na estrutura e na atuação dos poderes constituídos (legislativo, executivo e judiciário)” (PEREIRA, 2017, p. 177).

Sabe-se que o sistema penitenciário tem um custo financeiro que é aumentado ao criar novos estabelecimentos prisionais ou quando é aumentada a população prisional. Por isso, indiscutível que a teoria *Numerus Clausus*, além dos efeitos sociais, também permitiria a liberação de recursos para outras áreas, traria previsibilidade orçamentária ao ente público e garantiria organização e planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas no sistema carcerário, como será exposto adiante.

4. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O sistema jurídico de sociedades com regime Democrático de Direito, como o Brasil, é estruturado para garantir aos cidadãos, destinatários das ações sociais, previsibilidade sobre as políticas adotadas pelo governo, sobre seus gastos e despesas, por isso, necessário instrumentos que orientem o agir público.

Ao dispor sobre a matéria, Lascoumes e Le Gales (2004) afirmam que instrumentos de ação pública são compostos de regras formais e informais, condutas e procedimentos coordenados que circunscrevem as ações e interações das pessoas e das organizações, sendo que tal interação depende do contexto e das circunstâncias.

Visando expandir o conceito, Salamon (2002), sustenta que instrumentos de ação pública são mais do que o conjunto de regras formais, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pela administração pública para regular a relação com atores sociais, uma vez que trazem interpretações sociais, afetadas pela parcialidade e que condicionam a decisão política.

Assim, Peters (2000) defende que é na ação pública, ou seja, na materialização dos seus instrumentos de ação, que a administração pública revela as visões de mundos englobada nos instrumentos de ação, os quais não se restringem a aspectos técnicos. Há uma grande complexidade social e política nos planos de ação estatal, marcadas pelas escolhas públicas.

A partir de tais apontamento, conclui-se que o orçamento público é um instrumento de ação de políticas públicas, uma vez que apresenta forte relação com as ideias centrais da administração pública. Nesse sentido, “as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor, ou veto, da formulação das políticas públicas” (DE ABREU E CÂMARA, 2015).

4.1. O HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A PERPECTIVA INTERNACIONAL

Não é de hoje que o orçamento público é o principal instrumento de controle de recursos e despesas públicas tanto no Brasil como em vários países do mundo.

O surgimento do orçamento público se confunde com o surgimento do Estado de Direito, pois a ordem financeira foi uma das primeiras a sofrer alterações quando da transição do Estado Absoluto para o Estado de Direito (PIRES e MOTTA, 2006).

A origem do orçamento público remonta ao ano de 1217, quando foi editada a famosa Magna Carta da Inglaterra.

O documento foi assinado num contexto de regime feudal e cruzadas, marcado pelo poder sem limites na mão do rei e por graves problemas políticos (CARDOSO, 1986), decorrentes do aumento dos tributos suportados pelos barões, com a finalidade de financiar as guerras, e pelas desavenças com a Igreja Católica que implicaram, inclusive, na excomunhão de João Sem Terra, rei inglês entre 1199 e 1216, (CARDOSO, 1986)

Esse cenário foi ainda mais agravado pelo fato de os barões comporem o “Conselho Comum” – órgão de representação da época –, uma vez que se iniciou um movimento para limitar o poder discricionário do rei em questões tributárias.

Assim, visando reduzir as pressões sociais, João Sem Terra assinou a Magna Carta, a qual, foi confirmada no século XVII, por ato do parlamento – “*Petition of Rights*”. Nesse documento, cabe ressaltar o art. 12^o, que acaba por atestar a dependência do consentimento do órgão de representação para que o aumento ou instituição de tributo fosse legitimado (GIACOMONI, 2022).

Com a publicação da Carta Magna, pela primeira vez, foi regulada a necessidade de prévia autorização à realização de gastos pelos governantes, ainda que de maneira sumária, tratando apenas da receita, há autores que consideram a Magna Carta como o instrumento inicial do orçamento público (VIANA, 1950, p. 43).

A separação entre as finanças do Estado e da Coroa, com a finalidade de controlar os gastos públicos, veio com a “Bill of Rights”, de modo que “a partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar impostos, sem consentimento comum através da Lei do Parlamento” (BURKHEAD, 1971, p. 4).

O orçamento continuou se desenvolvendo e, em torno de 1706, por meio da Resolução nº 66 da Câmara dos Comuns passou-se a atribuir ao Executivo tanto a responsabilidade pelas receitas como pelas despesas, essa que dependeria da manifestação do parlamento para a efetiva realização (PIRES e MOTTA, 2006).

⁹ Art. 12: Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (BURKHEAD, 1971, p.4).

A aprovação da lei do fundo consolidado, em 1787, criou “um único fundo geral, destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas, constituindo a base para um completo relacionamento das atividades financeiras do Governo” (BURKHEAD, 1971, p. 5), com isso, foi possível a contabilização dos fundos públicos e a publicação anual do relatório de finanças públicas, a partir de 1802 (GIACOMONI, 2022).

O orçamento público formal inglês surgiu, de fato, apenas em 1822, quando o Chanceler do erário (equivalente ao Ministro da Economia no Brasil) passou a enviar ao Parlamento um documento prevendo as receitas e fixando as despesas para cada exercício financeiro (GIACOMONI, 2022). Por isso, Burkhead (1971, p. 5) considera que essa data “marca o início do orçamento, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha”.

Até os dias atuais, não se observou significativas alterações no orçamento público inglês. O Gabinete – comissão da Câmara dos Comum –, apresenta o programa orçamentário ao Parlamento, o qual pode aprovar, rejeitar ou até requerer alterações. No entanto, caso o Parlamento entenda ser necessário aumento das despesas, gera desconfiança em relação ao Gabinete, e por isso, é necessária a formação de um novo governo, uma vez que “a determinação do teto das despesas é considerada a mais grave responsabilidade do Gabinete em relação ao orçamento” (VIANA, 1950, p. 46).

Os principais destaques da evolução do orçamento inglês, os quais tiveram reflexos no mundo inteiro, referem-se à relação entre as políticas adotadas e as despesas públicas e ao fato de ter-se definido a natureza técnica e jurídica do orçamento público (PIRES e MOTTA, 2006).

Na França, assim como na Inglaterra, as receitas e as despesas eram atribuições apenas do detentor do poder soberano, principalmente durante o período napoleônico, notoriamente autoritário (PIRES e MOTTA, 2006).

A instituição orçamentária iniciou-se em 1799, com a revolução francesa, quando a Assembleia Nacional aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e previu que “cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social” (BURKHEAD, 1971. p. 6).

Com o período da Restauração – período histórico francês entre a queda de Napoleão Bonaparte em 1814 e a Revolução de Julho em 1830 – a Assembleia Nacional passou a participar do processo orçamentário por meio da lei financeira anual de 1815, sem, contudo, controlar o detalhamento das dotações (GIACOMONI, 2022). Tal controle só foi possível em 1837, quando o orçamento se tornou complexo.

Burkhead (1971) destaca que o sistema orçamentário francês, ainda na sua fase inicial, contribuiu para a instituição de importantes princípios orçamentários, os quais até hoje são amplamente aceitos pelos doutrinários do orçamento público, inclusive no cenário brasileiro, como a: a) anualidade do orçamento (princípio da anuidade); b) votação do orçamento antes do início do exercício (princípio da anterioridade); c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e d) as receitas não devem ser vinculadas à despesas específicas (princípio da não afetação das receitas).

Sob a perspectiva do direito brasileiro, cumpre destacar que, em relação ao princípio da não afetação das receitas, há exceções, uma vez que são previstas vinculações de receitas a despesas específicas (saúde e educação) no texto constitucional, como nos arts. 198, §2º e 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além disso, ainda que se considere a maturidade política da então colônia inglesa – o que hoje constitui os Estados Unidos – sendo inevitável a busca pela independência, a revolução americana teve como um dos pivôs a tributação imposta aos colonos pelo governo inglês, sem qualquer consulta à população (VIANA, 1950). Por isso, pode-se dizer que as bases do Estado estadunidense estão amparadas na busca pela legitimação popular do tributo (GIACOMONI, 2022).

Quando da independência dos Estados Unidos, em 1775, ainda não havia se consolidado na Inglaterra um modelo orçamentário que pudesse ser aplicado ao recém-constituído Estado. Por isso, nos primeiros anos de República, os Estados Unidos ainda contavam com a confusão entre os poderes legislativos e executivos (congressistas e membros do gabinete), na matéria financeira.

Todavia, a Constituição Americana já previa que “nenhuma soma será retirada do Tesouro, senão em consequência de apropriações estabelecidas em lei; e que um balanço das entradas e saídas de dinheiros públicos deve ser divulgado, periodicamente” (BURKHEAD, 1971, p. 12). Essa previsão constitucional foi regulamentada em torno dos anos 1800 (PIRES e MOTTA, 2006), de modo que o Secretário do Tesouro Nacional ficou responsável por “elaborar e apresentar ao Congresso [...] um relatório financeiro sistemático que contenha a estimativa da receita pública, bem como da despesa” (BURKHEAD, 1971, p. 12).

A relação amistosa e muito próxima entre os congressistas e os membros do gabinete foi afetada com a criação da Comissão de Meios e Recursos, pela Câmara dos representantes em 1802, a qual centralizou as questões relativas às receitas e despesas e

limitou a atuação do poder executivo em relação à matéria. Tal Comissão atuava como órgãos de planejamento, consolidava os programas setoriais e permitia uma visão consolidada das finanças do Estado (GIACOMONI, 2022).

A hegemonia da Comissão de Meios e Recursos sobre as questões financeiras, principalmente em relação às despesas, encerrou por volta de 1865, pois tal autoridade foi dividida em oito comissões da Câmara dos Representantes e em outras oito no Senado, que deliberavam sobre a autorização de gastos, gerando grande desordem nas finanças dos Estados Unidos, apesar do intenso crescimento econômico (GIACOMONI, 2022).

Burkhead (1971, p. 15) relatava que “[...] os Estados Unidos desperdiçam milhões anualmente. Mas sua riqueza é tão grande, sua receita é tão elástica, que o país não dá conta do seu prejuízo. [...] tem o glorioso privilégio da juventude, o privilégio de cometer erros sem sofrer suas consequências”, o que se devia, principalmente aos grandes saldos oriundos das taxas aduaneiras.

No entanto, com o início do século XX, a abundância arrecadatória já não era mais a mesma, principalmente em razão dos altos índices de corrupção e negociatas, fazendo com que o país tivesse déficits (PIRES e MOTTA, 2006). Esse cenário acarretou a criação da Comissão de Economia e Eficiência, pelo presidente Taft, em 1910 (GIACOMONI, 2022), com o objetivo de modernizar a administração federal e implantar uma reforma orçamentária.

A partir do estudo desenvolvido por esta comissão – também denominada Comissão Taft –, se despreendeu o conceito de orçamento público, entendido como o “documento para ação por parte do Governo, um instrumento de controle e de administração para o chefe do Executivo e uma base para o funcionamento dos departamentos e órgãos” (BURKHEAD, 1971, p. 15).

O período foi marcado por uma árdua discussão sobre o novo modelo orçamentário. Giacomoni (2022) afirmou que os congressistas, politicamente interessados, visavam manter o controle da aplicação dos recursos públicos sobre o executivo; os empresários, entendiam que o orçamento elaborado pelo Executivo tornaria a administração mais eficiente e barata, implicando em redução de tributos; e também havia aqueles que desconfiavam da reforma orçamentária.

Diminuindo a tensão entre os diferentes posicionamentos, o presidente *Harding*, em 1921, conseguiu que a Câmara dos Representantes aprovasse a Lei do Orçamento e Contabilidade (*budget and accounting act*), determinando que o orçamento fosse elaborado pelo Poder Executivo.

Tendo em vista a grande preocupação com a relação entre o fortalecimento do executivo e os padrões liberais estadunidenses, ainda que o orçamento fosse elaborado pelo presidente, o Congresso exigia acentuado detalhamento nas dotações, visando restringir a discricionariedade do poder executivo (PIRES e MOTTA, 2006).

O então presidente se referiu a esta lei como “a maior reforma nos processos governamentais desde o advento da República” (VIANA, 1950, p.11).

O modelo de orçamento proposto no âmbito federal, também influenciou a elaboração dos orçamentos estaduais e municipais, dando origem a uma nova concepção técnica de orçamento, o orçamento de desempenho (*performance budget*), esse que viria a influenciar uma nova reforma orçamentária após a Segunda Guerra Mundial (GIACOMONI, 2022).

As reformas orçamentárias que ocorreram até a década de 20 visavam, em sua maioria, melhor distribuir as competências dos poderes legislativos e executivos, abrangendo todas as fases do processo orçamentário - elaboração, aprovação, execução e controle.

Na década de 30, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee (TVA) adotou a classificação orçamentária por projetos e programas, permitindo a aproximação do orçamento e do planejamento (PIRES e MOTTA, 2006). Esse modelo foi amplamente utilizado pelos departamentos militares na Segunda Guerra Mundial.

Com o fim do conflito mundial e com influência dos orçamentos municipais e estaduais, foi constituída a Comissão Hoover – Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo –, que, em 1949, recomendou a reformulação do conceito de orçamento do Governo Federal, para que fosse adotado “um orçamento baseado em funções, atividades e projetos: a isto denominamos orçamento de desempenho” (BURKHEAD, 1971, p. 177).

Já em 1950, foi publicada a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade, promovendo a efetiva integração entre planejamento e o orçamento, pois o orçamento passou a ser descrito sob uma perspectiva gerencial, interligando as ações executivas do governo aos respectivos programas e custos. Esta metodologia ficou conhecida como PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento – e ganhou bastante espaço, principalmente no meio acadêmico (GIACOMONI, 2022).

No entanto, em razão da escassez de recursos financeiros decorrente da guerra com o Vietnã e do processo inflacionário que assolada o país, a técnica do PPBS perdeu força já que planejar e programar não era coerente na época.

Nos anos seguintes, desenvolveu-se o Orçamento Base-Zero (OBZ), procedimento orçamentário que já era utilizado pelo então governador da Geórgia, Jimmy Carter, desde 1973 (GIACOMONI, 2022), quando adaptou o sistema utilizado pela organização privada *Texas Instruments*, para fins de controle e avaliação dos custos indiretos.

Quando da aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso (*Congressional Budgetary and Impoundment Control Act*) a relação entre o poder executivo e o legislativo sofreu intensas alterações, pois o dispositivo ampliou a participação dos congressistas no processo orçamentário, não limitando sua atuação à autorização para realização de despesas, mas também para debater questões tributárias e de investimentos, como bem destacado por Giacomoni (2022). Desde 1921, o congresso não tinha uma participação tão incisiva na elaboração do orçamento.

O grande interesse do poder legislativo em participar das questões financeiras do Estado implicou a aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act – GPRA*), em 1993, com o intuito de “(i) estabelecer metas estratégicas; (ii) medir o desempenho; (iii) ligar medidas de desempenho com o orçamento; e (iv) monitorar e reportar os progressos no alcance das metas” (GIACOMONI, 2022, p. 44), o que tornou mais palpável a execução do orçamento.

Com o passar do tempo, o orçamento foi se aperfeiçoando e se adaptando à realidade de cada país, mas a influência do modelo estadunidense foi essencial na otimização da gestão de recursos e a alocação das despesas.

4.2. HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A questão das finanças públicas sempre esteve no centro da história do Brasil, inclusive foi a causa de várias manifestações e revoltas ainda no Brasil colonial, como a Inconfidência Mineira (FIGUEIREDO, 2005), até porque, como as ordens vinham de Portugal não eram compatíveis com a realidade local.

Apenas com a vinda de D. João VI, em 1808, que se iniciou um processo de organização das finanças públicas voltados à realidade da então colônia, principalmente

em razão da abertura dos portos brasileiros, pois demandou maior controle nas questões aduaneiras, implicando na criação do Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2022).

O tema era tão importante no contexto brasileiro, que todas as constituições brasileiras previam dispositivos de controle de recursos financeiros.

Foi na Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824), outorgada por Dom Pedro I, que se passou a exigir o orçamento formal. O texto constitucional distribuiu as competências dos poderes imperiais acerca das matérias tributárias e orçamentárias, cabendo ao executivo a elaboração das propostas orçamentárias, à Assembleia Geral (câmara dos deputados e senado) a aprovação da lei orçamentária (art. 15), e apenas à Câmara dos Deputados a iniciativa de leis cuja matéria são tributos (art. 36) .

Através do art. 172, também da Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824), estabeleceu-se que caberia ao Ministro da Fazenda, quando do recebimento dos outros ministros dos orçamentos de suas repartições, apresentada à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e do subsequente. Portanto, a competência para elaboração do orçamento ficou a cargo do poder executivo, porém, a aprovação ficou sujeita à Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado.

Ainda que a primeira lei de orçamento no Brasil tenha sido a Lei de 14 de novembro de 1827 (BRASIL, 1827), em razão da dificuldade de comunicação entre províncias, alguns tratadistas, como Balleiro (1968) consideram que o primeiro orçamento foi aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 (BRASIL, 1830) que fixou as despesas e orçou as receitas para o exercício financeiro de 1831-1832.

Com a Constituição de 1891, decorrente da Proclamação da República, as competências foram redistribuídas, ficando a elaboração do orçamento a cargo privativamente do Congresso Nacional, conforme art. 34 §1º do novo texto constitucional (BRASIL, 1891), o qual seria controlado pelo Tribunal de Contas, instituído pelo art. 89.

Embora tenha-se definido que caberia à Câmara dos Deputados a iniciativa do orçamento público, Viana (1950, p. 76) destaca que “sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.

No entanto, a promulgação da Lei nº 30, de 08 de janeiro de 1892 (BRASIL, 1892) previu como crime de responsabilidade do presidente da república a não apresentação da proposta orçamentária no prazo legal.

A divergência entre o que era determinado pela Constituição vigente e pela lei nº 30/1892 trouxe impasses sobre quem era o responsável pela elaboração do orçamento. Esse dilema só foi superado pela aprovação do Código de Contabilidade da União (BRASIL, 1922) que, ao ordenar os procedimentos orçamentários, contábeis, patrimoniais e financeiros, formalizou, em seu art. 13, o que já ocorria: o Poder Executivo apresentava a proposta como subsídio ao Poder Legislativo, que deliberaria (GIACOMONI, 2022).

A terceira constituição brasileira, outorgada em 1934 (BRASIL, 1934), dedicou uma seção a tratar da questão do orçamento público, atribuindo ao Presidente da República a competência para elaboração do orçamento (art. 50 §1º) e ao legislativo, em conjunto com o Tribunal de Contas, a votação do orçamento (art. 39, 2) e o julgamento das contas (art. 40, c). Apesar destas previsões, não houve a definição de limites à proposição de emendas ao orçamento por parte dos legisladores, por isso, pode-se dizer que tratar-se de um orçamento elaborado em coparticipação pelo poder executivo e legislativo.

Crises políticas acarretaram o período do Estado Novo, marcado pelo autoritarismo e pela outorga da quinta Constituição do Brasil, em 1937. Esse novo texto constitucional dispôs que a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo vinculado à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, esse último que exerceria as funções que hoje pertencem ao Senado Federal.

No entanto, o que se viu na realidade foi bem diferente. Nas palavras de Giacomini (2022, p. 47): “a verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o Orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo”, por isso, Arizio de Viana (1950, p. 75-83) diz que o orçamento no Estado Novo é do “tipo administrativo” (com ênfase no poder executivo); já os da Constituição de 1891 seriam do “tipo legislativo” e os da Constituição de 1934, do “tipo misto”.

Em 1939, por meio do decreto-lei nº 1.202 (BRASIL, 1939), a autonomia dos Estados e Municípios foi cessada, uma vez que os governadores, neste momento denominado interventores, e os prefeitos eram nomeados pelo Presidente da República.

O mesmo dispositivo previu em seu art. 2º, alínea b, a criação do departamento administrativo, cujas funções englobavam a aprovação dos projetos de orçamento do Estado e dos Municípios e a fiscalização de sua execução. Este departamento, mais tarde,

por força do decreto-lei nº 5.511 (BRASIL, 1943), foi transformado em conselho administrativo.

A redemocratização do país veio acompanhada da constituição de 1946 (BRASIL, 1946), a qual trouxe, novamente, o orçamento misto, conforme classificação de Arizio de Viana (1950), ou seja, o poder executivo elaborava o projeto de lei orçamentária e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas, os quais, por meio de emendas exerciam sua coparticipação na elaboração orçamentária.

Também foi esse texto constitucional o responsável por consagrar os princípios do orçamento público, como a unidade, universalidade, exclusividade e especialização, além de detalhar as atribuições do Tribunal de Contas, conforme se verifica nos artigos 73 a 77 da constituição então vigente (BRASIL, 1946).

A sexta constituição brasileira adveio com a ascensão dos militares ao poder em 1967, afetando principalmente a questão da competência na elaboração do orçamento. Em razão do caráter autoritário e centralizador, as atribuições do poder legislativo quanto às iniciativas de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas foram cessadas. Tais matérias eram exclusivamente exercidas pelo poder executivo, nos termos do art. 67 da Constituição em vigor (BRASIL, 1967):

(...) Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

Por isso, neste período, o papel do poder legislativo consistia apenas em aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo.

Apesar da grande centralização da elaboração do orçamento no poder executivo, foi de fundamental importância, em todos os níveis da federação e até hoje, a edição de lei nº 4.320/64 nesse período, a qual será tratada em detalhes mais adiante.

Outra grande novidade do período no campo orçamentário foi a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral pelo Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), ao qual competia elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Esse Ministério também foi responsável pela criação da Subsecretaria de Orçamento e Finanças, sendo o órgão central do sistema orçamentário, que hoje é denominado Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Novos conflitos políticos fizeram insurgir a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, a qual, todavia, apesar das diversas alterações à redação original da constituição de 1967, não implicou alterações na parte orçamentária.

Os anos seguintes foram fortemente marcados por pressões populares no cenário político, que evidenciaram a fragilidade da base política do governo no poder e permitiu a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

A redemocratização do país trouxe a sétima constituição do Brasil de 1988, vigente até hoje. As questões orçamentárias ocuparam papel central entre os constituintes, em razão da supressão das prerrogativas parlamentares no regime anterior e trouxeram substanciais mudanças na prática orçamentária.

Desta forma, a nova constituição devolveu ao poder legislativo a prerrogativa de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo. O art. 166 §§ 9º, 11 e 12 (BRASIL, 1988), juntamente com as Emendas Constitucionais nº 86/2015 (BRASIL, 2015) e nº 100/2019 (BRASIL, 2019) ampliaram ainda mais as atribuições do poder legislativo, que num primeiro momento previa que emendas aprovadas de iniciativa de cada parlamentar eram de execução obrigatória e, mais tarde, estendeu esta prerrogativa às emendas propostas e aprovadas pelas bancadas estaduais.

Outra novidade foi a implantação da Lei de Diretrizes Orçamentária, permitindo o estabelecimento de regras de elaboração e de execução orçamentária, e a ampliação do tempo de programação do ciclo orçamentário, uma vez que foi desenvolvido um novo plano plurianual, conforme se depreende dos artigos art. 165, §§ 1º, 2º e 4º da Constituição vigente (BRASIL, 1988).

A constituição de 1988 também consolidou o princípio da universalidade por meio do art. 165 §5º (BRASIL, 1988), o qual, apesar de constar em textos constitucionais anteriores, era sempre desrespeitado.

A Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) também decorre do texto constitucional, sendo a responsável por trazer inovações na administração das finanças públicas, como será apresentado adiante.

Portanto, assim, como no mundo, o orçamento público no Brasil também sofreu uma série de transformações e passou por diversas fases, sendo atualmente estruturado primordialmente pela Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 100/2000.

4.3 ELEMENTOS CONCEITUAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA ATUAL CONCEPÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Orçamento público é dotado de diferentes naturezas, o que permite que seja abordado a partir de diversas perspectivas e seja objeto de várias áreas de conhecimento.

Isto porque, apenas a título de exemplo, quando se analisa o orçamento como resultado de um processo de avaliação e de escolha, possui natureza política; quando é enfático em questões fiscais, tem-se natureza econômica; quando utilizado com o intuito de, por meio das contas, antecipar o resultado patrimonial de um ente público, revela-se a natureza contábil do orçamento (GIACOMONI, 2022).

Por sua vez, a natureza jurídica do orçamento é ressaltada quando o entendemos como a lei que estima uma receita e autoriza as despesas. Sob essa perspectiva o orçamento é instrumento financeiro e de gestão da administração pública, uma vez que antecipa o fluxo de arrecadação e desembolsos, em outras palavras, permite ao ente público realizar a organização financeira.

Assim, quando se diz que o orçamento é um instrumento da administração, depreende-se que ele não possui apenas um viés técnico, mas também um viés jurídico, o qual, para ser analisado, depende da definição na natureza jurídica do orçamento (LEITE, 2011).

A temática da natureza orçamentária não é recente e nem pacífica na doutrina, desde o século XIX a doutrina alemã debate a natureza e as funções da lei orçamentária.

A fim de simplificar a questão, a doutrina dividiu o estudo em orçamento tradicional e orçamento moderno, ambas situações extremas da evolução conceitual do orçamento (GIACOMONI, 2022).

Quando se fala em orçamento tradicional remete-se ao orçamento oriundo da Inglaterra no ano de 1822 (BURKHEAD, 1971), quando o liberalismo econômico estava em pleno desenvolvimento e predominava a ideologia de corte das despesas públicas, como forma de evitar o aumento da tributação.

Nesse momento, ainda que o orçamento disciplinasse as finanças públicas, sua principal função era garantir aos órgãos de representação, o controle político sobre o poder executivo, pois as despesas que ultrapassassem as legítimas necessidades do Estado não eram apenas desperdício pecuniário, mas um grande mal político e, acima de tudo, um mal moral (GIACOMONI, 2022).

Por isso, ao permitir o enfrentamento das receitas e despesas, o orçamento que antes era uma forma de controle contábil e financeiro foi se tornando, com o passar dos anos, uma forma de controle político, pois, “o orçamento deixou de ser uma simples exposição contábil, sendo apresentado com tal riqueza de bom senso, reflexão e imaginação que adquiriu [...] uma posição privilegiada no campo da política econômica e financeira” (SAY, 1983, p. 397).

Sob o aspecto jurídico, o orçamento tradicional era definido pelo Código de Contabilidade francês como “lei que fixa a despesa e estima a receita” (MACHADO, 1977, p. 99), no entanto, ainda era comum a discussão acerca do orçamento ser um ato administrativo ou normativo.

Apenas no final do século XIX, com a transição do estado liberal para o estado de bem-estar social, demandando intervenção estatal para correção de distorções econômicas e sociais, o orçamento adquiriu um caráter programático, visando contornar o período de crise. Neste contexto, William Howard Taft, presidente dos Estados Unidos em 1912, enunciou “Desejamos economia e eficiência; desejamos poupar, e poupar com um objetivo. Desejamos economizar dinheiro para habilitar o governo a desenvolver projetos benéficos, os quais estamos impedidos de executar, pois não podemos aumentar as despesas” (LEE ET AL, 1973, P. 101).

Assim, o orçamento passou a ser um instrumento de administração, auxiliando o executivo nas etapas do processo administrativo (programação, execução e controle). Por isso, passou a ser conceituado como um plano que expressa a sistemática das operações e de financiamento de programas do governo (TEIXEIRA, 1962).

Já a partir da segunda guerra mundial, em 1949, se observava uma inclinação à adoção do orçamento moderno, ou seja, do orçamento que visasse garantir o equilíbrio fiscal, através do cumprimento de metas estipuladas, principalmente por meio da inclinação ao orçamento de desempenho, ou seja, deixando claros os objetivos e os custos necessário para atingir a finalidade de determinado programa.

Nos anos seguintes, o orçamento moderno viveu a fase do sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS - *Planning, Programming and Budgeting System*), onde essas três premissas “constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo” (SMITHIES, 1969, p. 24).

O fracasso do PPBS¹⁰ decorreu principalmente de crises econômicas e políticas, uma vez que ainda perdurava inseguranças do poder legislativo em relação ao orçamento a ser elaborado pelo poder executivo.

No entanto, a derrocada do PPBS não representou a volta ao orçamento tradicional, muito pelo contrário, permitiu que ele ainda fosse visto como um instrumento de administração, mesmo que ajustado às peculiaridades locais.

Nesse sentido, não se pode perder de vista que se o Estado vive uma fase expansionista, há destaque para a função de planejamento do orçamento público, por outro lado, se vive uma fase contracionista, há reforço da função controle, pois “o controle será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário” (SCHICK, 1978, p. 155).

Trazendo tais conceitos à realidade brasileira, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165 §8º traz que a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão de receitas, ou seja, formula-se nesse instrumento o princípio da exclusividade e duas características basilares dos orçamentos públicos, considerados como atos de previsão e autorização de receitas e de despesas públicas (SILVA, 2013).

Dito de outra forma, o orçamento público, até então, era uma mera peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas classificadas por objetos, não havendo qualquer atenção às reais necessidades do Estado (SILVA, 1973).

Enquanto a ideia de previsão “indica que o orçamento constitui cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando algo que se há de realizar no futuro” (SILVA, 2013, p. 101), a autorização distingue o orçamento público do orçamento privado (DUVERGER, 1963, p.206):

“a diferença essencial entre orçamento privados e públicos e que nos primeiros se investiga a possibilidade da obtenção de lucro mediante um excesso das receitas sobre as despesas. Nos orçamentos do Estado o objeto é a satisfação das necessidades coletivas (despesas) por meio de receitas que poderão cobri-las (equilíbrio) ou não (déficit) (CARDONA, 1970, p. 466).

Tal diferenciação é ressaltada na separação de competências entre órgãos governamentais, cabendo ao executivo a preparação e execução do orçamento e ao legislativo votá-lo. Tal voto possui efeito de autorizar o governo (poder executivo) a efetuar as despesas e arrecadar as receitas previstas no orçamento (SILVA, 2013).

¹⁰ Para mais informações sobre o PPBS nos EUA consulte: SCHICK, Allen. Uma morte na burocracia: o passamento do PPB federal. **Revista ABOP**, v. 4, n. 3, p. 131-159, maio/ago. 1978.

Contudo, como bem pontuado por Silva (2013), verifica-se a diminuição da autorização como característica do orçamento público no contexto brasileiro, pois não vige mais a prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributo, de modo que, do lado da receita, o orçamento é mera estimativa de recursos, com importância meramente contábil.

Desta forma, predominada no Brasil o orçamento tradicional, o qual “limitava-se, fundamentalmente, a uma relação das receitas e fixação das despesas. Era um ato de previsão e autorização das receitas e das despesas” (SILVA, 2013, p. 103), pois seu objetivo era garantir o controle político sobre as atividades governamentais, o qual era realizado pelo poder legislativo sobre o poder executivo. Por isso, Silva (2013, p. 103) ressalta que se tratava de um orçamento político, contábil e financeiro, que prezava pela neutralidade como política financeira.

O orçamento tradicional prevaleceu até o advento da Lei nº 4.320/64, quando o orçamento passou a ser sintético, pois as políticas econômicas e financeiras do governo passaram a compor planos de trabalho (MARTINS, 2016).

A “característica essencial dos orçamentos públicos, hoje em dia, é a que o define como um programa, como um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública” (SILVA, 2013, p. 102), de modo que sua função primordial é ordenar e coordenar sistematicamente as receitas e as despesas visando a satisfação das necessidades públicas, ao mesmo tempo que promovendo a regulação econômica e social (CARDONA, 1970).

Foi exatamente essa função de regulação econômica e social, ou seja, o papel de interventor do Estado na ordem econômica e social disposto no texto constitucional de 1988, que promoveu uma das grandes mudanças no entendimento sobre o orçamento público, que até então era tradicional.

Assim, o orçamento programa, o qual se desenvolve a partir da intervenção do Estado na ordem econômica e social, é visto como um “instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental, em consonância com a econômica global da comunidade a que se refere” (SILVA, 1973, p. 41), sendo, portanto, um instrumento de política fiscal que visa promover o desenvolvimento nacional, regional e local.

Esse modelo de orçamento, nas palavras de Silva (2013), um dos principais estudiosos da matéria ainda hoje, é a técnica mais apurada de orçamento, uma vez que a integração do orçamento no processo de planejamento governamental garante a ele uma

estrutura complexa que torna possível planejar metas de curto prazo, visando atingir metas de médio e longo prazo.

O marco do orçamento-programa adveio com o Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), em razão do seu art. 7º que dispôs que as ações governamentais deveriam ser norteadas por planos e programas que visassem promover o desenvolvimento econômico-social.

Desse modo, o orçamento no contexto brasileiro deixou de apresentar mero caráter contábil (orçamento tradicional), uma vez que num Estado Moderno não é possível desvincular a administração pública das necessidades públicas, por isso, imprescindível que o orçamento reflita um plano de ação governamental (HARADA, 2008, p. 56). Além disso, o orçamento passou a ser visto como um instrumento fundamental para a concretização de políticas públicas, por isso é um instituto dinâmico (FOUNROUGE, 2001, p. 125).

Segundo Rocha (2011), a Constituição de 1946 foi a responsável por estabelecer mecanismos de planejamento no orçamento público, por meio de planos setoriais e regionais. Já as Constituições de 1967 e 1969 previram que o poder legislativo não poderia alterar o orçamento elaborado pelo Executivo, cabendo a eles simplesmente aprovar a lei (DALLARI, 2011).

Por sua vez, a Constituição de 1988 determinou a competência para elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, os quais serão detalhados mais adiante, ao poder executivo com a apreciação pelas duas casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1988, art. 165).

Quando da necessidade de emendas pelo poder legislativo, o procedimento está disposto no art. 166 §3º do texto constitucional vigente, de modo que a emenda deve ser compatível com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentária e indicar os recursos que serão necessários para sua realização. Além disso, é vedado que dotações de pessoal, serviços da dívida e transferências governamentais sejam objeto de emendas.

Essa nova metodologia de aprovação do orçamento público representou a democratização do processo legislativo orçamentário, pois “(...) quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual é o Poder Legislativo, por meio de uma lei de diretrizes orçamentárias” (DALLARI, 2011, p. 311).

Assim, hoje o orçamento público é definido como um “programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e

fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro” (MEIRELES, 1984, p.326). Abraham (2017), por sua vez, sustentou que o orçamento público é um instrumento de planejamento do Estado que possibilita que se estabeleça a previsão das receitas e a fixação das despesas para um determinado exercício.

Embora haja consenso sobre a finalidade do orçamento público e sua essencialidade no planejamento da administração pública, ainda persistem discussões sobre a natureza do orçamento brasileiro. Sem se aprofundar na discussão, visto não ser objeto deste trabalho, mas com o intuito de introduzir os temas que seguirão na pesquisa, terce-a-rá breves considerações sobre dois temas bastante fundamentais.

O primeiro trata do embate sobre a natureza formal e/ou material do orçamento público, isto porque ao identificar o orçamento como lei formal a administração não estaria obrigada a efetuar as despesas que prevê (CORREIA NETO, 2008), enquanto o orçamento sob a perspectiva da lei material “cria deveres para a Administração Pública e direitos para a população (CORREIA NETO, 2008, p. 2).

A doutrina, ao tratar desta matéria, divide-se em três posicionamentos a) os que entendem o orçamento público apenas como lei em sentido formal; b) os que defendem que se trata de lei exclusivamente em sentido material; c) e os que admitem um caráter misto do orçamento público¹¹, sendo esta última a mais aceita na atualidade.

Ou seja, hoje, em relação ao orçamento público brasileiro, predomina o entendimento de que as leis orçamentárias são normas tanto de caráter material como caráter formal.

Juntamente a esta discussão e sem consenso entre os juristas, são tratadas as naturezas impositivas ou autorizativas do orçamento¹².

A natureza impositiva do orçamento assegura que o administrador deve irrestritamente executar todos as dotações orçamentárias estabelecidas no orçamento público, visto que:

as previsões orçamentárias, em seu conjunto, consistem em uma fórmula de concretização das decisões constitucionais e legais que envolvam o dispêndio de recursos públicos. Ou seja, embora se cuide de atos concretos, seus efeitos não podem ser inteiramente identificados e estão intimamente entrelaçados com um conjunto amplo de típicos atos normativos. [...] Por tudo isso, não se pode comparar o orçamento ao estereótipo clássico de ato administrativo, marcado pela prevalência da dimensão executiva (MENDONÇA, 2010, p. 217).

¹¹ Consultar CAMPOS (1963), DEODATO (1967), VIDIGAL (1975), MEIRELLES (1979) e BALEEIRO (2004).

¹² Consultar KANAYAMA (2009); GONTIJO (2010), LIMA (2003) e CATAPANI (2011)

Em sentido oposto, o orçamento autorizativo corresponde a mera autorização do poder legislativo ao poder executivo para realizar despesas públicas, como enunciado por Pinto Junior (2005, p. 78-79):

É certo que nem a Constituição, nem tampouco a legislação complementar, definem expressamente a natureza do preceito que fixa a despesa na Lei Orçamentária Anual. Vale dizer, se trata de mera autorização para realização das despesas orçadas por parte do gestor público ou, ao contrário, se configura autêntica obrigação de gasto para implementação dos programas e projetos contemplados com recursos específicos no orçamento aprovado. Apesar da omissão normativa, prevalece o entendimento jurídico de que o orçamento brasileiro possui caráter apenas autorizativo em relação às despesas nele previstas, não havendo imposição legal para sua efetiva realização.

No contexto brasileiro, embora majoritariamente o orçamento público seja considerado autorizativo, há institutos que o tornam impositivo, uma vez que há atos normativos prevendo a execução obrigatória de despesas.

Em 2006, tramitava a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 565/06, a qual visava tornar as despesas previstas nas leis orçamentárias de natureza obrigatória. Embora com alteração, a referida PEC foi aprovada e convertida na Emenda Constitucional nº 86/2015, alterando os artigos 165, 166 e 198 da CF/1988 e tornando impositiva/obrigatória a execução das emendas individuais propostas pelos deputados, as quais devem ser aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista nas leis orçamentárias.

Já em meado de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100/19, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal e tornou obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal até o valor teto de 1% da receita corrente líquida do ano anterior, exceto quando da ocorrência de impedimentos técnicos.

Além disso, o texto constitucional de 1988 também traz algumas disposições cuja despesas possui natureza obrigatória, prevendo repasse em percentuais mínimos para saúde (art. 196, §2º), educação (art. 212) e a obrigatoriedade de transferência a outros entes federativos (art. 159).

Por isso, embora predomine o entendimento de que o orçamento brasileiro possui natureza autorizativa, há diversos institutos constitucionais que introduziram a

obrigatoriedade de execução da programação orçamentária (HARADA, 2018), ou seja, cada vez mais nosso orçamento é marcado por despesas de caráter obrigatório.

Desta forma, além do orçamento brasileiro ser misto, pois é elaborado e executado pelo poder executivo e aprovado pelo poder legislativo, também é considerado concomitante do caráter formal e material e sua execução é essencialmente autorizativa, tendo a finalidade “de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar” (SILVA, 1997, p. 181).

Portanto, a partir de tais apontamentos, fica clara que a compreensão do orçamento público ao longo da história do Brasil nem sempre foi a mesma, evidenciando a importância de expor o tema, principalmente porque há notório teor político em sua elaboração e execução, que afetam diretamente a arrecadação e a alocação de recursos públicos.

4.4. NORMATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Hoje, após gradativos aprimoramentos desde o período colonial brasileiro, o orçamento público é considerado um instrumento fundamental das finanças públicas, sendo capaz de transformar políticas sociais, econômicas e financeiras em projetos e programas de governo, por meio de estimativas e planejamento. Até porque, o “planejamento orçamentário é peça vital para a formulação de um projeto democrático de desenvolvimento” (POLI E HAZAN, 2014, p. 201)

O primeiro dispositivo que abordou a questão orçamentária foi o código de contabilidade pública da União, Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (BRASIL, 1922), a qual trazia 108 artigos discorrendo sobre a organização do tesouro nacional, o exercício social, receitas, despesas e responsabilidades.

No entanto, a revolução no cenário do orçamento público de fato ocorreu com a Lei 4.320/64, sendo o responsável pela introdução do orçamento-programa no cenário brasileiro, instituto que vinha ganhando força no final da década de 50 (CORREIA NETO, 2008) e que vigora até hoje, dispondo acerca de normas gerais para estruturação e elaboração dos orçamentos público e estabelecendo regras de gestão contábil, financeira a patrimonial, tanto no âmbito da administração direta como indireta.

Cumprido ressalta que, diferentemente do orçamento por programas, que se refere apenas a uma forma de redação do orçamento, com ênfase às finalidades dos recursos públicos (JARACH, 1983), o orçamento-programa é um “plano da economia do setor público”. Seu sentido forma-se do conjunto de suas proposições, não há uma mera justaposição entre receitas e gastos, “mas um plano de destinações tendentes a lograr determinados fins mediante a indicação dos recursos correspondentes” (JARACH, 1983, p. 94).

No caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64 é previsto que as receitas e despesas devem ser discriminadas de modo a evidenciar o “programa de trabalho do governo”. No mesmo sentido, o art. 22, inciso IV e o parágrafo único do art. 25 também fazer referência ao “programa governamental”.

O termo “metas” e “programas” tem denotações diferentes. Enquanto programas são atividades, as metas são os resultados concretos das atividades, esse sentido do vocábulo meta pode ser verificado a partir da análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) nos art.1º, §1º, 14, I, e 16, §1º, II, deixando claro que tratam dos resultados fiscais propriamente ditos e não dos objetivos das despesas (CORREIA NETO, 2008).

A Lei nº 4.320/64 também foi a responsável por traçar os princípios orçamentários que perduram até hoje, unificando e a padronizando os orçamentos e balanços patrimoniais e fornecendo diretrizes para a elaboração do orçamento público nos três níveis da federação.

Ou seja, é o principal dispositivo responsável por ordenar a contabilidade pública, e por isso, os dados da presente pesquisa foram obtidos a partir dos anexos dispostos na Lei nº 4.320/64 – anexo 10 no que tange as receitas e anexo 11, as despesas.

Além disso, também foi responsável por introduzir alguns princípios orçamentários no direito brasileiro, dentre os quais pode-se citar o princípio da anualidade (art. 34), devendo o exercício financeiro coincidir com o ano civil; princípio da unidade (art. 2º), devendo o orçamento público prever todas as receitas e despesas apenas em uma lei orçamentária, o princípio da universalidade (3º), todas as receitas e despesas devem ser dispostas no orçamento, não podendo haver omissões, e o princípio do orçamento bruto (art. 6º), as receitas e despesas devem estar dispostas em seus valores brutos e não líquidos.

A importância deste disposto é intensa até hoje, tanto que, em toda a vigência da lei 4.320/64, poucas alterações foram realizadas em seu texto original, permanecendo

todos os dispositivos em vigor, desde que não entrem em conflito com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 (AFONSO, 2016). Além disso, hoje este dispositivo possui status de lei complementar, em razão da promulgação da Constituição de 1988.

Outro dispositivo que trouxe grandes contribuições ao sistema orçamentário brasileiro é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também chamada de Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas de finanças públicas sob o recorte da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º).

Atualmente, é o principal instrumento de regulação das contas públicas, tratando das metas e limites no que tange os recursos públicos e exigindo dos administradores disciplina e transparência, uma vez que a responsabilidade, quando se trata de gestão fiscal “pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência de limites” (PIRES, 202, p. 105).

Além de ter dedicado bastante atenção ao registro, controle e limitação do endividamento público, a grande novidade da LRF foi a regulamentação da “regra de ouro”, prevista no art.167, inc. III da CF/88, ou seja, as operações de crédito não podem superar as despesas de capital, dito de outra forma, o ente público não pode constituir dívidas para suprir despesas de custeio.

Por isso, Vasconcelos (2009) afirma que os principais objetivos da LRF são: a) prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas; b) assegurar o cumprimento de metas de resultados entre a arrecadação e os gastos públicos; c) permitir que os limites legais e constitucionais sobre a matéria sejam observados, como as condições para renúncia de receitas, aumento das despesas de capital e para realização de operações de crédito; e c) determinar a integração entre os instrumentos de planejamento, que serão melhor detalhados em seguida.

Ou seja, a “LRF objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos e moralizar à execução dos seus investimentos” (XEREZ, 2013, p. 10) e por isso promoveu uma intensa reforma institucional no campo da gestão pública, prevendo rigorosas restrições orçamentárias e prevendo a responsabilidade fiscal do administrador público.

Quando a LRF entrou em vigor, tratando de princípios, regras e códigos de conduta, criou-se a expectativa de que seria complementada pela modernização da lei nº

4.320/64, o que, todavia, nunca ocorreu, seja por desinteresse parlamentar ou por resistência de autoridades econômicas (AFONSO, 2016).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 também trata detalhadamente da matéria orçamentária, dispondo em seus art. 165 a 169 acerca do complexo¹³ sistema orçamentário brasileiro, além de devolver ao poder legislativo a prerrogativa de apresentar emendas às propostas orçamentárias e por reforçar a vinculação do orçamento público como planejamento.

É o texto constitucional que traz disposições acerca do exercício financeiro, vigência, prazos e elaboração das propostas orçamentárias, trata da gestão financeira e patrimonial do ente pública e disciplina as matérias que serão tratadas por lei complementar.

O ponto central da previsão constitucional na matéria orçamentária está nos instrumentos do orçamento público, tais como o a) Plano Plurianual (PPA); b) Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) Leis orçamentárias (LOA), todos de iniciativa do poder executivo, por força do art. 165, incisos I, II e III e art. 84, inc. XXIII da CF/88.

O PPA é o principal instrumento de planejamento do governo, tendo a finalidade de estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no § 1º, do art. 165, da Constituição Federal.

Já a LDO “orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165 §2º CF/88), ressaltando as prioridades e metas dispostas no PPA. “Assim, a LDO antecipa o orçamento anual, com todas suas implicações alocativas e tributárias” (LONGO, 1993).

Por sua vez, a LOA dispõe sobre os valores que se pretende arrecadar e os desembolsas que são necessários naquele exercício ao atendimento das necessidades públicas, consideradas prioridades para o governo, e à consecução dos programas de trabalho. Por isso, é tido como o principal instrumento de gestão, já que é responsável pela execução do disposto no PPA e na LDO.

As atividades orçamentárias executadas pelo poder executivo, por força dos arts. 71 a 73 da CF/88 e os arts. 75 a 82 da Lei nº 4.320/64, são objetos de dois sistemas de

¹³ Consultar LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990 e PEREIRA, L. C. B. **Economia brasileira: Uma introdução crítica**. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

fiscalização. O primeiro trata do controle interno, realizado pelo próprio executivo com o intuito de averiguar a legalidade dos atos da execução orçamentária, enquanto o controle externo é realizado pelo poder legislativo, verificando a probidade da administração (SILVA, 2011).

Assim, através da análise desses três dispositivos – Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000 –, os quais são considerados os principais dispositivos normativos que tratam da matéria de orçamento público e constroem um complexo sistema centralizado no planejamento, transparência e eficiência das contas públicas, fica claro que o processo de planejamento do orçamento público parte da premissa de que para cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira (XEREZ, 2013).

Ou seja, a normatização e os instrumentos utilizados pelo orçamento público acabam por reforçar a aplicabilidade da teoria da escolha pública na realidade brasileira, uma vez que são definidos prioridades, metas e programas de governo que estejam em consonância com os interesses do governo democraticamente eleito.

Por isso, considerando que a matéria penitenciária comumente é esquecida pela administração pública, passa-se a analisar as receitas efetivamente arrecadadas pelo Estado do Paraná, bem como as despesas por ele empenhadas para atender tal finalidade, com o intuito de aprofundar a discussão sobre o planejamento orçamentário e o custo do sistema penitenciário paranaense.

5. RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ

É notória que a forma de arrecadação de um Estado está totalmente vinculada a sua estrutura política, visto que “a distribuição de riquezas em uma sociedade é resultado do seu ordenamento jurídico, mas não só em relação às leis que regem a propriedade e as relações para a sua aquisição e transferência, como também em relação às normas fiscais e políticas” (DWORKIN, 2005, p. 10). Ou seja, a estrutura política, econômica e social de um governo está associada à forma como se dá a arrecadação de recursos para sua manutenção.

Tais recursos são denominados receitas públicas, o que pode ser conceituado como todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos por meio de numerário ou outros bens que podem ser representados em valores, cujo governo tem o direito de arrecadar em razão da lei, contrato ou outros títulos originários de direitos a favor do Estado (KOHAMA, 2010).

Assim, de maneira geral, receita pública “caracteriza-se como o ingresso de recursos ao patrimônio público, mais especificamente como uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento das disponibilidades” (PISCITELLI e TIMBÓ, 2019, p. 116), contudo, é imperativo distingui-las entre as receitas originárias e receitas derivadas, uma vez que apenas a segunda integra o campo de estudo do presente trabalho.

As originárias decorrem da exploração do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, enquanto as derivadas são oriundas do poder mandatário do Estado sobre a coletividades, que permite que exija dos cidadãos prestações essenciais ao custeio das necessidades públicas e sua manutenção.

Outra classificação relevante ao deslinde da presente pesquisa é a divisão por categoria econômica, podendo ser receitas correntes ou de capital, conforme art. 11 da Lei 4.320/64.

As receitas correntes, também chamadas de efetivas correspondem às receitas propriamente ditas, ou fatos modificativos aumentativos – inclusive, no caso das transferências, às doações e subvenções – (PISCITELLI e TIMBÓ, 2019), uma vez que provêm tanto do poder tributante estatal como da renda pela exploração de atividade econômica. Assim, são consideradas receitas correntes: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e as oriundas de serviços e outras provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado, quando

destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (§ 1º do art. 11 da Lei nº 4.320/64).

Por sua vez, as receitas de capital consistem em fatos permutativos, resultando no aumento de um ativo, em razão do ingresso de recursos, com redução de outro ou com o aumento concomitante de um passivo. Por isso, diz que as receitas de capital, as quais não são objeto desta pesquisa, são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; de amortização de empréstimos anteriormente concedidos e outras; dos recursos recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado, destinados a atender a despesas classificáveis em Despesas de Capital; do superávit do Orçamento Corrente – diferença entre receitas e despesas correntes, nos termos do §§ 2º e 3º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, (STN, 2022).

Cabe destacar que as transferências entre entidades e órgãos são vinculadas às categorias econômicas da respectiva receita, tanto do transferidor como do beneficiário (PISCITELLI e TIMBÓ, 2019).

Juntamente à categoria econômica, as receitas podem ser catalogadas pela origem, com o intuito de identificar a ascendência das receitas que ingressam no patrimônio público. Assim, em relação às receitas correntes, a classificação pela origem visa identificar se trata de receitas compulsórias (tributos ou contribuições), provenientes da atividade econômica estatal (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), da exploração do seu patrimônio (patrimonial) ou se são oriundas de transferências ou demais fontes (STN, 2022). Por outro lado, as receitas de capital, quanto a origem, podem identificar se as receitas advêm de operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos, de transferência ou de outras fontes (STN, 2022).

Ainda que a Contabilidade Pública e a Lei nº 4.320/64 assegurem outras classificações da receita, como espécies, rubricas e subcategorias (STN, 2022), essas divisões não foram consideradas nesta pesquisa, que, por definição metodológica, processou dados referentes às receitas derivadas, classificadas como receitas correntes e de natureza tributária, como será exposto adiante.

Por outro lado, as despesas públicas, também denominado de gastos públicos, refere-se a todo gasto realizado por um ente do Estado (FERREIRO LAPATZA, 2006), ou seja:

O conceito de despesa pública tem, de resto, de ser construído em termos de poder abranger realidades tão distintas como, por exemplo, o pagamento de um funcionário público, a construção de uma estrada, a concessão de um subsídio a uma empresa, a amortização de um empréstimo anteriormente contraído pelo Estado, a aquisição de material de guerra, a atribuição de uma bolsa de estudo, etc. (FRANCO, 2007, p. 03).

Nesse sentido, o fenômeno da despesa pública pode ser entendido sob duas perspectivas: i) despesa pública entendida como o conjunto de dispêndio de um órgão ou ente público ou ii) como a singularidade de um gasto público, representado por uma norma jurídica (BALLEIRO, 2004). Nesta pesquisa, utiliza-se a segunda acepção das despesas públicas, uma vez que os gastos associados ao sistema penitenciário variam de unidade e secretaria conforme os anos.

Cabe ressaltar que, conforme já exposto, nenhuma despesa pública é neutra, uma vez que dependem de escolhas públicas e decisões políticas para serem definidas e realizadas, ou seja, sempre haverá um caráter ideológico atrás de sua realização, pois os recursos são finitos.

Do mesmo modo que as receitas, as despesas públicas também possuem classificações, com o intuito de sistematizar seu objeto. Dentre elas, temos a divisão segundo caráter econômico – art. 12 da Lei nº 4.320/64 –, podendo ser classificadas em correntes e de capital. As primeiras referem-se a todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, ou seja, as necessárias para o funcionamento geral do Estado. Já as despesas de capital estão associadas a gastos de investimento no Estado (FERREIRO LAPATZA, 2006), por isso, contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Como o objeto do presente estudo é analisar os gastos realizados com o sistema penitenciário, considerou-se apenas as despesas correntes realizadas pelo Estado do Paraná no período definido, uma vez que vultuosos investimentos em determinados períodos (despesas de capital) poderiam trazer distorções ao resultado da pesquisa.

Por fim, cabe destacar que o §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) entende que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, por isso obrigatório que o ente público elabore anualmente a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispondo sobre a previsão de receita e despesas.

Assim, no orçamento público, tem-se as receitas prevista (estimadas ou orçadas), e as receitas efetivamente arrecadada, a qual em razão de diversos fatores, muitas vezes pode implicar em excesso ou insuficiência de arrecadação, sendo denominada de receita

realizada. Nesta pesquisa considerou-se apenas o montante efetivamente disponível nos cofres públicos, ou seja, as receitas realizadas.

Do ponto de vista da despesa, a dotação inicial também é fixada na LOA, tratando-se de mera estimativa, uma vez que tal valor pode ser alterado, necessitando de verba complementar, o que deve ocorrer por meio de créditos suplementares, ou implicando em sobras do valor previsto. Assim, considerou-se apenas as despesas públicas correntes efetivamente desembolsadas pelo Estado do Paraná para fins deste trabalho.

5.1. RECEITA TRIBUTÁRIA PARANAENSE ENTRE 1985 E 2021

Segundo Pêgas (2005, p. 15) “as receitas provenientes da arrecadação de tributos representam a principal fonte de geração de recursos para o Estado”, ao mesmo tempo também são um instrumento de redistribuição de renda e desenvolvimento econômico, uma vez que a finalidade primordial das receitas públicas é custear as necessidades públicas (PATZLAFF e PATZLAFF, 2011).

Por isso receita tributárias, além de uma subcategoria de receitas correntes (art. 11, §4º, Lei nº 4.320/64), é “resultante da cobrança de tributos que podem ser definidos como sendo a receita derivada que o Estado arrecada mediante o emprego de sua soberania, nos termos fixados em lei, sem contraprestação diretamente equivalente” (SILVA, 1996, p. 91), logo tais receitas são ingressos proveniente da arrecadação de impostos (art. 145, I, CF/88), taxas (art. 145, II, CF/88) e contribuição de melhorias (art. 145, III, CF/88).

Importante ressaltar que o sistema tributário brasileiro é um sistema constitucionalizado, ou seja, as regras de competência tributária e os limites ao poder de tributar são matérias dispostas na Constituição Federal de 1988 (PEIXOTO, 2002), a mesma que atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituírem tributos, dentre eles: impostos, taxas e contribuição de melhoria (PAULINO, 2003).

Tais espécies tributárias, que serão tratadas adiante, estão dispostas no art. 145 da CF/88, bem como no art. 5º do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/66, recepcionada pelo texto constitucional vigente.

O primeiro tributo incluído na rubrica “receitas tributárias” são os impostos, os quais, de regra, são tributos não vinculados, ou seja, independem de uma atividade estatal específica para serem cobrados dos contribuintes (art. 16 CTN), isto é, “a característica do imposto é que o mesmo é cobrado de modo coativo e independe de uma

contraprestação imediata e direta do Estado” (SILVA, 1996, p.91), ou ainda, “no conceito legal, fica claro que no caso do imposto, a materialidade de seu fato gerador independe de qualquer atividade estatal” (ICHIHARA, 2000, p. 75):

Assim, a Constituição Federal de 1988 atribuiu, em seus art. 153 a 156, a competência tributária para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem seus impostos, no entanto, este trabalho se limitará a analisar os impostos estaduais, visto que o objeto de pesquisa é a receita tributária do Estado do Paraná - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

O ITCMD, previsto no art. 155, inc. I, §1º, inc. I a IV da Constituição Federal, na Resolução n. 9, de 9 de maio de 1992, do Senado Federal, e na Lei Estadual nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, incide sobre a transmissão de qualquer bem ou direito havido por sucessão legítima ou testamentária, inclusive a sucessão provisória, ou por doação (PAULSEN e DE MELHO, 2022).

Já o ICMS encontra-se disposto no art. 155, inc. II a XII da CF/88, nas Emendas Constitucionais nº 33, de 11 de dezembro de 2001, nº 42, de 19 de dezembro de 2003 e nº 87, de 16 de abril de 2015. Além disso, a matéria também é regulamentada por leis complementares (nº 87/96; nº 92/97; nº 99/99; nº 102/2000; nº 114/2002; nº 116/2003; nº 157/2016; nº 175/2020 (âmbito do ISS); nº 122/2006; nº 138/2010); Resoluções do Senado Federal nº 22/99; nº 95/96; e nº 13/2012; Convênios de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e Lei Estadual nº Lei nº 11.580 de 14 de novembro de 1996. O imposto incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias, compreendendo negócio jurídico mercantil, e não sobre simples mercadorias ou quaisquer espécies de circulação (PAULSEN e DE MELHO, 2022).

Por sua vez, o IPVA tem previsão no art. 155, inc. III e § 6º da CF/88, Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 e na lei estadual nº 14.260 de 23 de dezembro de 2003, e como fato gerador “a propriedade de veículo automotor de qualquer espécie, que se considera como ocorrido: (a) na data de sua primeira aquisição (veículo novo – que não foi objeto de saída para o consumidor final); e (b) na data do seu desembaraço aduaneiro (veículo de procedência estrangeira)” (PAULSEN e DE MELHO, 2022, p. 145).

Cabe destacar que, embora o ente público possua competência tributária específica sobre determinado tributo, o produto da arrecadação não necessariamente pertencerá em sua integralidade a este ente. Isto porque, a própria Constituição Federal de 1988 previu a repartição de receitas tributárias, conforme regras e parâmetros por ela definidos, bem como há leis que tratam da matéria, uma vez que a Carta Maior não foi exaustiva em tal previsão (STN,2022). Dito de outra forma, a própria Constituição Federal de 1988 vinculou parte da receita dos impostos tratados acima, o que é de essencial relevância para compreender como se dá a constituição da receita estatal.

Em relação ao ITCMD, a integralidade do valor arrecadado pertence ao Estado do Paraná. Já a receita oriunda da arrecadação pelo ICMS também deve ser distribuída aos municípios, devendo 75% ficar com o estado de origem e 25% ser distribuída aos municípios, conforme disposto no art. 158, inc. III da CF/88. A repartição do IPVA está disposta no art. 158, inc. III da CF/88, assegurando que 50% do produto da arrecadação do IPVA deve ser transferido ao município cujo veículo automotor esteja licenciado.

Além da obrigatoriedade de transferência de recursos, as receitas estaduais são afetadas pela previsão do art. 198, § 2º da CF/88 e Lei Complementar nº 141/2012, uma vez que preveem a obrigatoriedade de aplicar 12% dos impostos arrecadados na esfera estadual, na manutenção e expansão da saúde pública.

O art. 212 da CF/88, no mesmo sentido, vincula 25% da receita estadual à manutenção e desenvolvimento do ensino, e o art. 212-A, inc. II da CF/88, vincula 20% do valor arrecadado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Também há vinculação do adicional de 2% do ICMS sobre supérfluos ao fundo de combate à pobreza (art. 80, III; art. 82, §1º, do ADCT da CF/88). Além disso, é autorizado que os estados vinculem 0,5% da receita tributária líquida em programa de apoio à inclusão e promoção social (art. 204, parágrafo único, CF/88) e cultural (art. 216, §6º CF/88).

Juntamente aos impostos, as receitas tributárias são compostas por taxas, essas que possuem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77 CTN, BRASIL, 1966). Ressaltando que o termo poder de polícia é empregado no sentido de poder de limitar e disciplinar atividades de interesses públicos como segurança e mercado (PÊGAS, 2005).

Desta forma, “taxa tem como característica, na materialidade de seu fato gerador, a atuação estatal diretamente referida ao contribuinte, em forma de contraprestação de serviço” (ICHIHARA, 2000, p. 76).

Por fim, a receita tributária é composta pela contribuição de melhoria, esta que é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art. 81 CTN, BRASIL, 1966).

Compreendendo a composição da receita tributária e antes de adentrar aos dados, ressalta-se que todos os dados coletados neste trabalho foram corrigidos pelo índice de preços no consumidor – INPC até a data base de abril/2022. A escolha do índice ocorreu pela sua capacidade de corrigir o poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento (IBGE, 2022), por isso, é capaz de demonstrar o poder de compra do dinheiro ao longo do tempo.

A atualização dos valores se deu pela “Calculadora do Cidadão”, sistema disponibilizado pelo Banco Central do Brasil – BACEN, que permite “a simulação de aplicações com depósitos regulares e de financiamentos com prestações fixas, a correção de valores com base em diversos indicadores econômicos e o cálculo de valores futuros de um capital” (BACEN, 2022).

A correção de valores por índice de preço, realizado pela ferramenta do BACEN, é obtida multiplicando-se o valor a ser corrigido pelo fator acumulado do índice de referência, no caso o INPC. Tais atualizações estão detalhadas no Anexo C.

Assim, compreendendo as receitas que estão incluídas nas limitações metodológicas da pesquisa (receitas tributárias do Estado do Paraná), disposta no Balanço Geral do Estado e elaboradas nos termos do Anexo 10 “Comparativo da receita orçada com a arrecadada” da Lei 4.320/64, evidencia-se a seguinte variação entre os anos de 1985 e 2021:

GRÁFICO 6- Receita Tributária (Estado do Paraná; 1985-2021)



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, atualização monetária pelo INPC (abril/2022) elaborada pela Autora.

A partir de tais informações, buscou-se analisar a legislação tributária, envolvendo os tributos estaduais (ITCMD, ICMS e IPVA), as taxas e as contribuições de melhoria, com o intuito de identificar atos normativos que justificassem as variações na arrecadação.

Analisando as leis sobre ITCMD, ICMS e IPVA publicadas entre 01/01/1985 e 31/12/2022, foram encontrados 210 dispositivos, que tratam, majoritariamente, do ICMS, que poderiam impactar a receita do Estado do Paraná, conforme consta no Anexo D.

Além da lei ordinárias, também foram editados vários decretos regulando os impostos, no entanto, considerando o lapso temporal da presente pesquisa, de quase 40 anos, não serão abordados nesse trabalho.

Em relação às contribuições de melhoria, apesar do artigo 1º do Decreto Lei nº 195/67 fixar que a contribuição de melhoria tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas, para sua efetiva cobrança é necessária edição de lei de efeitos concretos, específica e prévia, para cada obra pública que estará sujeita à sua tributação, por força da alínea "a" do inciso III do art. 150 da Constituição Federal (CF/88) e do inciso I do art. 82 do Código Tributário Nacional (CTN), conforme decidido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (acórdão nº 2786/22, TCE, 2022)

Além disso, sua cobrança também está condicionada a constatação efetiva de valorização (mais valia) de imóvel, resultante diretamente da realização da obra pública – Recurso Especial nº 114.069-1/SP, a 2ª Turma STF (STF, 1994).

Ainda que a Constituição Federal tenha atribuído a competência tributária sobre esta espécie tributária em todos os níveis da federação, sua aplicação na esfera estadual é menos usual, em razão das peculiaridades das obras realizadas pelo Estado. Por isso, apesar de compor a rubrica receitas tributárias, não há registro de arrecadação por contribuições de melhoria no Estado do Paraná em quase todo período analisado, com exceção do ano de 2019, 2020 e 2021, quando ingressou R\$ 170.135.363,17, R\$ 192.782.973,43, R\$ 274.069.103,12, respectivamente, ainda que não tenham sido localizadas lei específicas, já que a decisão do TCE/PR é do fim de 2022.

Já as taxas representam uma parcela bastante significativa das receitas paranaenses, principalmente as Taxas Judiciárias Estaduais e as Taxas do Registro do Comércio (Juntas Comerciais). Contudo é importante lembrar que as taxas são pagas em razão da retribuição por um benefício estatal fornecido ou colocado à disposição do contribuinte, ou seja, nestes casos, há uma relação de prestação e contraprestação compulsória, caracterizada pelo pagamento da taxa.

Apesar disso, o STF (STF, 2009) já se manifestou no sentido de que no cálculo da taxa, não há como se exigir correspondência precisa entre o custo da prestação de serviço ou a adoção de fatores unicamente vinculados ao seu custo, uma vez que, para o cálculo da taxa é necessário considerar a razoabilidade entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço prestado.

Portanto, tendo em vista que a taxa corresponde a uma estimativa, há tanto a possibilidade de o Estado aplicar mais recursos para o custeio do serviço público ou poder de polícia, como a possibilidade de o Estado obter um superávit com o valor cobrado, até porque, desde que com autorização legislativa os recursos obtidos pelo pagamento de taxas podem ser aplicados em outras finalidades, com exceção das taxas judiciárias, em razão da disposição expressa no art. 98, § 2º CF/88: “art. 98 (...) § 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (BRASIL, 1988).

Desta forma, ainda que o total arrecadado a título de taxas tenha composto significativamente a receita tributária do Estado do Paraná, não há no Anexo 10 a separação do quanto foi arrecadado especificamente para cada tipo de taxa.

No mais, é importante destacar que ao longo do período analisado foram instituídos programas de anistia e remissão de crédito tributário, principalmente nos anos de 2020 e 2021, muito por conta dos efeitos da pandemia de COVID-19, contudo, medidas tais como essas impactam na arrecadação pública, e podem justificar a queda na arrecadação do Estado do Paraná nesses períodos:

TABELA 2 - Programas de anistia e remissão de crédito tributário

Lei	Data de Publicação	Imposto	Matéria
Lei nº 17.082/2012	09/02/2012	ICMS	Regulamenta o Acordo Direto de Precatórios e estabelece Políticas Fazendárias.
Lei nº 18.468/2015	30/04/2015	ICMS	Criação do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, do Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos – PPD e da Cessão de Direitos Creditórios, e adoção de outras providências.
Lei nº 19.802/2018	21/12/2018	ICMS	Dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica.
Lei nº 20.250/2020	02/07/2020	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base nos §§ 2º e 3º do inciso II do art. 155 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996, e dá outras providências.
Lei nº 20.392/2020	04/12/2020	ICMS	Dispõe sobre o restabelecimento de parcelamentos relativos ao ICMS às empresas em recuperação judicial, de que trata a Lei Federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.
Lei nº 20.634/2021	06/07/2021	ICMS	Institui o Programa Retoma Paraná viabilizando aos contribuintes em recuperação judicial ou extrajudicial ou em regime falimentar, nos termos da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, condições mais benéficas para saldar seus débitos, por força da crise econômica ocorrida pela pandemia da Covid-19.
Lei nº 239/2021	14/12/2021	ICMS	Dispõe sobre o parcelamento de valores relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, sujeitos ao regime de substituição tributária, que foram objeto de comunicado de autor regularização pelo fisco estadual aos estabelecimentos varejistas de produtos farmacêuticos, na forma que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências.
Lei nº 20.946/2021	20/12/2021	ICMS	Dispõe sobre o programa de parcelamento incentivado de créditos tributários relativos ao ICM e ao ICMS, e de créditos não tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, nas condições que especifica.

FONTE: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

Portanto, em termos gerais, a receita do Estado do Paraná, no período analisado, sempre apresentou crescimento, principalmente nos anos de 2004 e 2010, quando retratou picos de crescimento bastante significativos se comparados aos anos anteriores. No entanto, nos últimos dois anos analisados (2020 e 2021) observa-se uma abrupta queda na arrecadação, a qual se deve aos efeitos da pandemia de COVID-19, que além de afetarem o desenvolvimento econômico do estado, também demandaram medidas políticas de combate aos efeitos danosos da doença, como as anistias e remissões, impactando consideravelmente na arrecadação e, conseqüentemente, na execução das despesas públicas.

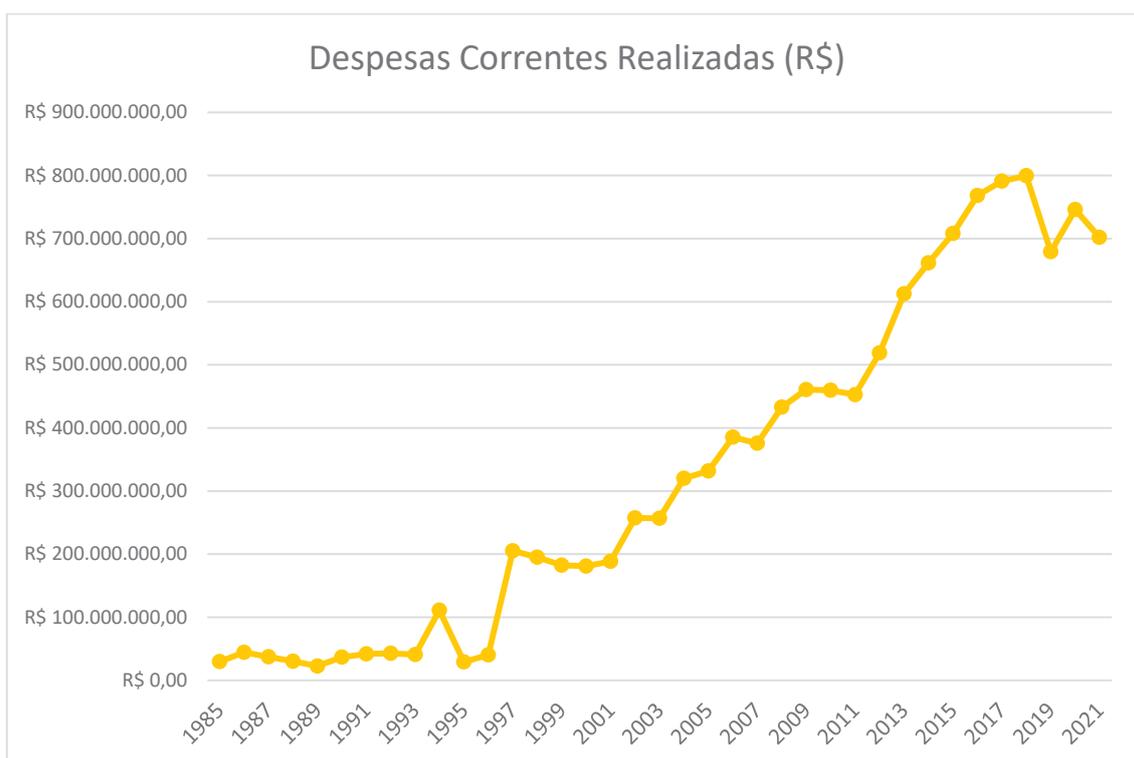
5.2 DESPESAS COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO PARANAENSE ENTRE 1985 E 2021

Os dados referentes às despesas foram coletados a partir do Anexo 11 – Comparativo da despesa autorizada com a realizada – da Lei n ° 4.320/64 na rubrica despesas realizadas. As despesas neste documento são divididas por departamento/título/secretaria, as quais podem sofrer mudança de denominação conforme interesses políticos. Por isso, no decorrer dos quase quarenta anos analisados, as despesas com o sistema penitenciário foram vinculadas a diversas secretarias e destinadas a diversas unidades.

Cabe rememorar que as despesas consideradas nesta pesquisa são as despesas correntes, uma vez que buscou-se analisar quando custa a manutenção do sistema penitenciário paranaense, desconsiderando os investimentos, uma vez que poderiam provocar distorções nos resultados.

Assim, a partir da coleta de informações sobre os dispêndios realizados pelo Estado do Paraná com o sistema penitenciário entre os anos 1985 e 2021, todos corrigidos pelo INPC, com data base de abril/2022, como já exposto, obteve-se:

GRÁFICO 7 - Despesas Correntes do Estado do Paraná com o sistema penitenciário, (1985-2021)



FONTE: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, atualização monetária pelo INPC (abril/2022) elaborada pela Autora.

Entre 1985 e 1988, o sistema penitenciário, composto pela coordenação do sistema penitenciário (departamento penitenciário do Estado em 1988), penitenciária central do Estado, prisão provisória de Curitiba, penitenciária feminina, colônia penal agrícola e o manicômio judiciário, esteve sujeita à secretaria do Estado da Justiça.

Embora não tenha ocorrido impactos significativos nos desembolsos com o setor, as eleições de 1988 trouxeram mudanças à estrutura contábil dos gastos com presídios, os quais passaram a ser submetidos à Secretaria de Estado da Justiça e à Secretaria da justiça, trabalho e ação social, ambas composta pela conta, de mesmo nome, “Departamento penitenciário do Estado (DEPEN)”, em 1989 e 1991.

Já em 1990, 1992 até 1996, tais gastos foram registrados apenas na unidade departamento penitenciário do Estado vinculado unicamente à secretaria de estado da justiça e da cidadania.

Nos anos seguintes, as unidades DEPEN e o fundo penitenciário (FUPEN), dispostos na secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, englobavam os gastos com as penitenciárias. Este cenário durou até 2001, quando tais valores passaram a compor os gastos da secretaria do estado de segurança pública, com a unidades de Coordenação do

sistema penitenciário do Estado (COPEN) e pela FUPEN, retornando em 2003, a mesma classificação dos anos 2000.

Em 2013, o sistema penitenciário tinha seus gastos dispostos nas unidades de Departamento de Execução Penal e do Fundo Penitenciário (FUPEN), sob controle da secretaria de estado da justiça, cidadania e direitos humanos, a qual foi substituída pela secretaria de estado da segurança pública e administração penitenciária, em 2015.

Em 2020, por sua vez, utilizou-se as unidades denominada departamento de execução pena e FUPEN para abarcar as despesas com o sistema penitenciário, controlados pela secretaria de estado da segurança pública, a qual passou a ser composta, novamente, pelo departamento penitenciário (DEPEN) e o fundo penitenciário (FUPEN) em 2021.

No mais, partindo para a análise do gráfico, pode-se observar que os valores dispendidos para o custeio do sistema penitenciário cresceram ao longo dos anos, ainda que tenha se verificado uma leve queda nos últimos três anos analisados.

Assim, pode-se concluir que há um crescimento na utilização das receitas públicas para atender à demanda penitenciária e, por consequência, há a afetação do atendimento a outras necessidades públicas, isto porque, como exaustivamente exposto, os recursos são finitos e dependem de decisões políticas e das escolhas públicas para serem efetivamente realizadas.

5.3. RELAÇÃO RECEITA TRIBUTÁRIA E DESPESAS COM SISTEMA PENITENCIÁRIO NOS ANOS DE 1985 E 2021 NO ESTADO DO PARANÁ.

A partir do panorama geral acerca das receitas públicas arrecadadas pelo Estado do Paraná e das despesas pública realizadas pela entidade com a finalidade de custear o sistema penitenciário do Estado, busca-se relacionar tais informações com intuito de compreender o cenário numa perspectiva macro.

A presente pesquisa partiu das receitas tributárias, pois, de regra, são receitas sem vinculação, estando à mercê da discricionariedade do governante/administrador realizar escolhas políticas para que sejam alocadas, claro que seguindo todo o processo legislativo para a realização de uma despesa.

Da mesma forma, considerou-se as despesas correntes por compreender apenas os gastos de manutenção, ou seja, desconsiderou-se qualquer investimento alheio ao que

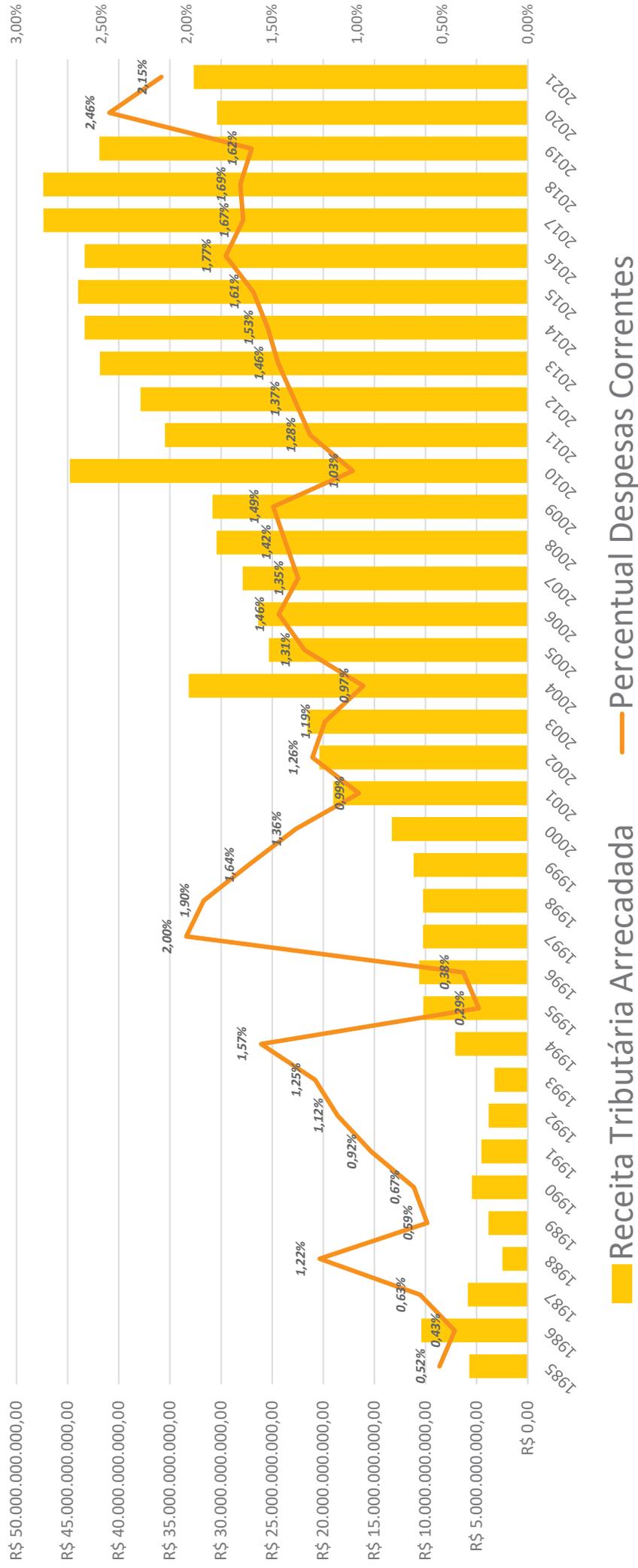
normalmente é demandando pelo sistema carcerário, a fim de evitar distorções no resultado da pesquisa.

Estabelecidas tais premissas, compara-se o percentual de gastos com o sistema penitenciário com os valores líquidos das receitas tributárias, sendo possível observar que não há uniformidade entre os desembolsos ao longo dos anos.

Além disso, é notório que o quanto é aplicado nesse setor não possui uma relação direta com as receitas efetivamente arrecadadas pela entidade, uma vez que, nos anos de 2020 e 2021, anos que o Paraná vivenciou queda na sua arrecadação, foram anos cujos gastos com o sistema penitenciário mais cresceram. O mesmo raciocínio é observado se considerar que houve um crescimento arrecadatório muito superior aos aumentos dos gastos com o sistema penitenciário. Veja-se:

GRÁFICO 8 - Comparação receitas e despesas do Estado do Paraná com o sistema penitenciário, entre os anos 1985 e 2021.

Relação receita arrecada (R\$) e percentual de despesa corrente alocada no sistema penitenciário



FONTE: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, atualização monetária pelo INPC (abril/2022) elaborada pela Autora.

É notório o excessivo aumento de recursos que o sistema penitenciário passou a demandar, principalmente, a partir de 1997, o que pode ser traduzido no aumento da população penitenciária e na constituição de prisões depósitos.

A observação de tais dados também deixa clara a ausência de planejamento orçamentário-financeiro acerca dos recursos destinados ao custeio do sistema penitenciário, isto porque, ao verificar que mesmo num cenário que a receita arrecadada pelo Estado do Paraná diminuiu, os gastos com os presídios aumentaram.

Em suma, conclui-se que: i) não há uniformidade nos gastos aplicados à manutenção do sistema penitenciário; ii) os dispêndios com o sistema carcerário não consideram as receitas efetivamente arrecadada para determinar o valor a ser implementados nessas políticas; e iii) não há justificativas evidentes que expliquem a razão do aumento de despesas com o setor, ainda mais porque não há melhora nas condições do cárcere.

A decisão de aumentar ou reduzir os gastos com o sistema penitenciário partem da tomada de decisões políticas e da escolha pública, as quais, como já vistos, são contaminadas pelos interesses pessoais do administrador público e de grupos políticos.

A discricionariedade sobre a alocação de recursos, ainda que se tenha previsão legislativa-orçamentária dispendo sobre um plano de trabalho para o setor, as quais, repisa-se, não são de execução obrigatória, acarreta problemas relacionados a eficiência do serviço público, principalmente tendo em vista que as finanças públicas operam no sentido de Pareto – a alocação de recursos para um determinada finalidade implica em diminuição de recursos para outra destinação –, principalmente no atual cenário de queda na arrecadação tributária do Estado do Paraná.

Ainda que o contexto de pandemia possa ter intensificado os investimentos no sistema penitenciário, visando evitar a contaminação dos detentos pelo COVID-19, explique o aumento das despesas com o setor em 2020, este evento não explica por que desde 2010 tem-se observado crescimento dos gastos, ao mesmo tempo que a população prisional paranaense tem diminuído, como se observa no Gráfico 1.

Ora, é evidente a ineficiência do exercício da escolha pública em matéria penitenciária, pois não é coerente aumentar os gastos com os presídios enquanto a população prisional diminui, sem que isso ao menos acarrete melhorias nas condições sanitárias e de higiene nos presídios, o que, para deixar claro, não ocorreu.

Por isso, não há dúvidas que o caos do sistema penitenciário também engloba as finanças públicas relacionadas a ele.

Na tentativa de contornar este cenário, no ano de 2012, foi publicada a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (BRASIL, 2012) com o intuito de definir parâmetros para padronizar os métodos a serem utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação. Como disposto no art. 5º da Resolução, o cálculo consiste na divisão das despesas com pessoal e administrativas do mês de referência, englobando os parâmetros dispostos no art. 3º, pelo número de encarcerados no mês. Os vinte parâmetros que devem constar no cálculo estão dispostos no Anexo E.

No entanto, apesar de tal previsão, o custo dos presos no Estado do Paraná é calculado por metodologia própria, uma vez que traz no seu cálculo os gastos totais de seu Departamento Penitenciário somados aos gastos de capital (obras e investimentos), com o Fundo Estadual de Saúde (Funsauúde) e com a política de monitoração eletrônica, chegando ao valor mensal de R\$ 2.653,00 por preso (CNJ, 2021).

Ressalta-se que a presente pesquisa se coaduna com a resolução proposta pelo CNPCP (2021), por isso, nos cálculos apresentados, não foram consideradas as despesas de capital, por entender que são desembolsos extraordinários que não podem ser incluídos na apuração do custo mensal de cada preso, por acarretar excessivo desvio padrão nas informações.

Em razão da utilização de premissas diferentes, resta prejudicada a comparação dos dados da presente pesquisa com os apresentados pelo Estado do Paraná no relatório do CNJ, no qual apenas 10 estados e o Distrito Federal utilizaram a Resolução nº 06/2012 na metodologia de cálculo – Rondônia, Pará, Goiás, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Maranhão, Mato Grosso, Sergipe, Ceará, Alagoas e Bahia (CNJ, 2021).

Assim, visando especificar qual seria o custo do sistema carcerário, levantou-se a média de custo apresentada pelos estados supracitados, isto porque partiram de uma apuração similar a realizada nessa pesquisa, obtendo-se o valor médio mensal de R\$ 2.036,00 (CNJ, 2021)

Também se sabe que no Estado do Paraná há 28.358 vagas nos presídios (CNJ, 2022).

Por isso, estima-se que o custo do sistema penitenciário, se considerando apenas o número de vagas disponíveis atualmente, seria de R\$ 57.736.888,00 mensal e R\$ 692.842.656,00 anualmente, representando o valor adequado para que também fossem observadas as disposições constitucionais, principalmente às relacionadas à dignidade da pessoa humana, dentro do número de vagas disponíveis.

Assim, mais uma vez reforça-se que a comunicação efetiva entre o orçamento público (receitas e despesas) e a implementação de uma política pública são indispensáveis para que a administração desenvolva um plano de ação amparados na previsibilidade, planejamento, transparência e controle, e evite a má alocação de recursos, até porque, escolha públicas equivocadas geram sacrifícios de outros planos de governo.

Cabe destacar que, sob pena de infringir pilares elementares do sistema democrático, a observância e a defesa de direitos e garantias fundamentais dos presos, principalmente a dignidade da pessoa humana que consiste no elemento central desta onda constitucional, não pode ser usurpada em detrimento de argumentos financeiros, não é isso que a presente pesquisa propõe, muito pelo contrário, o que se espera é que haja harmonia entre os direitos dos presos e o orçamento público.

Nesse ponto que se reconhece a importância de implantação da teoria *Numerus Clausus* no direito brasileiro, pois é instrumento primordial na asseguarção dos direitos e garantias constitucionais dos presos, que não mais serão expostos a ambientes insalubres, super lotados e proliferadores de doenças, ao mesmo tempo que permite ao ente público elaborar seu orçamento com receitas e gastos pré-definidos, garantindo previsibilidade e controle, além de liberar orçamento para atendimento de outras demandas públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vive-se no Brasil o que a doutrina convencionou chamar de giro-punitivo (TONRY, 2007), termo difundido mundialmente (PRATT, 2005) para referir-se aos sistemas de justiça criminal marcados por altas taxas de encarceramento e com tendências de crescimento.

É claro que este cenário caótico está intimamente relacionado com elementos políticos, econômicos, culturais e sociais, além da descrença nas funções clássicas da pena, como exposto no capítulo 2. Essa insegurança ontológica e a falência do estado de bem-estar social (WASQUANT, 2001) trouxe um Estado Penal.

Por isso, é possível afirmar que a expansão do encarceramento também abarca elementos de endurecimento da pena, fazendo com que ela seja aplicada sem respeitar os limites da razoabilidade e proporcionalidade, e alterando a finalidade das unidades prisionais que deveriam priorizar a ressocialização e o investimento produtivo dos presos.

No contexto de prisões-depósitos que se vivencia hoje, o preso além de arcar com o cumprimento da pena, deve lidar com as reiteradas violações aos direitos humanos e desrespeito às garantias constitucionais.

Apesar do Estado Democrático de Direito priorizar o atendimento aos setores marginalizados, são as decisões políticas que embasam o processo decisório de uma escolha pública, as quais, conforme enunciado pela teoria da escolha pública, são fortemente marcadas por interesses particulares e de grupos de interesses.

Deste modo, embora haja previsões normativas assegurando direitos e garantias à população carcerária, a decisão final sobre a alocação de recursos e a elaboração das leis orçamentárias é atribuída aos agentes públicos. Logo, para ser destinatário de ações governamentais é preciso, no mínimo, ser visto socialmente, e aqui tem-se uma grande dificuldade do sistema penitenciário.

Essa conjuntura também impacta no cumprimento das finalidades das penas. O direito brasileiro adotou a teoria tríplice da pena, conhecida como “polifuncionalidade da pena”, atribuindo à pena a função retributiva, preventiva e de ressocialização. Todavia, principalmente as disposições sobre a integração social do condenado são amplamente prejudicadas quando do cenário de superpopulação carcerária, uma vez que o detento é submetido a expressivas violações de direitos humanos.

Por isso, do ponto de vista da dignidade da pessoa humana, tornar obrigatório que o número de presos em um estabelecimento prisional seja o mesmo que o número de

vagas disponíveis no sistema carcerário, no intuito de estabilizar a proporção de presos e quantidade de vagas do sistema, como defendido pela *Numerus Clausus*, é essencial.

Pois, a aplicação dessa teoria asseguraria a efetividades das disposições constitucionais e legais, tais como a vedação de submissão de qualquer pessoa a tratamento desumano ou degradante, a garantia de que o sistema prisional contaria com lotação compatível com sua estrutura e finalidade e coibir-se-ia desvios de finalidade da execução da pena. Institutos basilares de um Estado Democrático de Direito.

Além do custo humano e social, as prisões depósitos acarretam custo orçamentário-financeiro ao Estado, que passam a demandar mais recursos para manter seu funcionamento.

O orçamento público é a principal ferramenta financeira do Estado, sua importância é tão explícita que se encontra disposto em todas as Constituições brasileiras. Hoje, há implícita relação entre o orçamento público e um programa, sendo, portanto, um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública, com foco em atender necessidades públicas e promover a regulação econômica.

São três os dispositivos que regulam o orçamento público, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000, e constroem um complexo sistema centralizado no planejamento, transparência e eficiência das contas públicas, até porque, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira (XEREZ, 2013). Por isso, imprescindível que haja comunicação efetiva entre as escolhas públicas, as receitas arrecadadas e as despesas necessárias à consecução das políticas públicas.

É exatamente problemas na interação destes três elementos que é demonstrada pelo processamento dos dados da presente pesquisa, uma vez que se constatou que não há uniformidade nos gastos necessários à manutenção do sistema penitenciário; que os dispêndios com o sistema penitenciário não consideram as receitas efetivamente arrecadadas para determinar o valor a ser implementados nessas políticas; e que não há justificativas evidentes que expliquem a razão do aumento de despesas com o setor, ainda mais porque não há melhora nas condições do cárcere.

Em suma, ao longo dos quarenta anos analisados, observa-se que mesmo com a redução na arrecadação tributária, os gastos com a manutenção dos presídios cresceram, ainda que com a queda da população prisional, conforme exposto no Gráfico 1, e sem melhorias no sistema carcerário.

Os problemas ficam ainda mais evidentes quando se utiliza a média do custo unitário e mensal dos presos apurados no relatório do CNJ (2021), com base na metodologia exposta na Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

Embora não possa haver comparação direta com os dados apresentados no relatório pelo Estado do Paraná, em razão da definição de critérios diferentes aos definidos nesta pesquisa – que se limitou às despesas de custeio –, a média entre os valores apresentados por dez estados mais o Distrito Federal, os quais utilizaram a metodologia proposta na Resolução do CNPCP e por isso se aproximam da utilizada neste trabalho, mostra-se suficiente para ilustrar a intensa desproporção entre o custo real do sistema penitenciário e os desembolsos promovidos pelo Estado do Paraná.

Ora, considerando a existência de 28.358 vagas nos presídios paranaenses (CNJ, 2022) e que o custo médio por preso é de R\$ 2.036,00 (CNJ, 2021), conclui-se que o custo mensal do sistema penitenciário, considerando apenas despesas correntes, seria de R\$ 57.736.888,00 mensal e R\$ 692.842.656,00 anual. Esse seria o valor estimado quando da aplicação da teoria *Numerus Clausus*, uma vez que não haveria excesso de população prisional. No mesmo sentido, considera-se este valor suficiente para garantir condições mínimas de dignidade da pessoa humana.

A título ilustrativo, considerou-se o valor originário dos desembolsos realizados no ano de 2021, ou seja, sem correção monetária, mesmo ano da divulgação da pesquisa do CNJ (2021). Enquanto a média do custo do sistema penitenciário paranaense é de R\$ 692.842.656,00 anualmente, a coleta de dados desta pesquisa demonstrou que foram desembolsados R\$ 667.164.782,39, ou seja, R\$ 25.677.873,61 a menos do que seria necessário para atender dignamente apenas 28.358 presos.

Assim, tendo em vista que atualmente há 32.700 pessoas em regime fechado no Estado do Paraná, para que eles tivessem uma vida digna, seria necessário, ao menos, a aplicação de R\$ 769.316.890,62 anualmente.

Deste ponto é evidente a essencialidade de implantar a teoria do *Numerus Clausus* no direito brasileiro, pois, além de garantir observância aos princípios da dignidade da pessoa humana, também é uma forma eficaz de garantir controle e previsibilidade orçamentária ao sistema financeiro do ente público.

Tendo em vista que essa teoria estabelece limites intransponíveis de formação da população carcerária, até porque o ingresso de um detento implica na saída de outro, constrói-se um sistema baseado na estabilidade na relação preso-vaga – a qual deve se

manter constante ou em queda – e por isso, assegura previsibilidade orçamentária e permite medir os níveis de eficiência na alocação dos recursos, pois seria possível estimar o quanto é necessário para garantir condições de vida digna dentro das prisões.

Nesse sentido, quando da definição de determinado número de vagas, poderá o ente público fixar as despesas para manutenção do sistema penitenciário a partir de critérios objetivos, de modo a não ser surpreendido com excedente populacional nas prisões. Esta situação se mostra bastante favorável num cenário como o vivenciado nos últimos anos pelo Estado do Paraná, com redução da receita arrecada.

Cabe ainda destacar que, tendo em vista que as escolhas públicas referentes à alocação dos recursos estatais são essencialmente políticas, cabendo ao gestor definir quais são as necessidades da população, a previsibilidade orçamentária garantida pela aplicação da teoria *Numerus Clausus* também reduz a discricionariedade, uma vez tratar-se-á de recursos mínimos à manutenção do sistema, os quais, impreterivelmente deverão ser alocados em tal finalidade.

Assim, conclui-se com a presente pesquisa, que o sistema penitenciário precisa de mecanismos que garantam os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, ao mesmo tempo que seja possível controlar a questão financeira-orçamentária do ente estatal, ainda mais no atual período de recessão e marcado por um forte Estado Penal. Por isso, torna-se indispensável a implantação da teoria *Numerus Clausus* no direito brasileiro.

7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. rev. atual. eampl. –Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AFONSO, J. R. Orçamento Público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 17, n. 1 2016. p. 9 - 28. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>. Acesso em: 16 out. 2022.

AGUIRRE, C. **Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940**. In: MAIA, Clarissa Nunes et al. História das prisões no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 20-41.

AMBOS, K. ¿Castigo sin soberano? La cuestión del “ius puniendi” en derecho penal internacional. Una primera contribución para una teoría del derecho penal internacional consistente. *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 2013.

ANASTASIA, S. Carcere, ora il numero chiuso. **Fuoriluogo sul Manifesto**, ago./2011. Disponível em: <https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/carcere-ora-il-numero-chiuso/#.Y69w8nbMLIU>. Acesso em: 22 dez. 2022.

ANDREWS, C. W. A teoria da escolha pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana. **Leviathan**, São Paulo, n. 1., p. 73-98, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132251>. Acesso em 31 jul. 2022.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. Brasília: Editora UnB. 2001.

BACHARACHIB, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Science Review**, Cambridge, v. 56, n. 4, p. 947-952, dec. 1962. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em 18 jul. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Calculadora do cidadão**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças e à Política Fiscal**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.309

BARATTA, A. **Criminología crítica y crítica al derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal**. Trad. Álvaro Bunster. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.

BARRETO, T. **Estudos de direito**. (Publicação póstuma dirigida por Sylvio Romero). Rio de Janeiro: Laemmert, 1892.

BATISTA, N. Pena pública e escravismo. **Capítulo Criminológico**, v. 34, n. 3, Julio-Septiembre 2006.

_____. **Novas tendências do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. Reforma Penitenciária à Francesa. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1989.

BECHARA, A. E. L. S. O sentido da pena e a racionalidade de sua aplicação no Estado democrático de direito brasileiro. **Revista da faculdade mineira de direito – PUC Minas**, v. 21, n. 21, 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/18859>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BETTIOL, G. **Direito penal**. Trad. Paulo José da Costa Júnior e Alberto Silva Franco. 2. ed. v. 3º, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

BITENCOURT C. R. **Manual de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Falência da pena de prisão – Causas e alternativas**. São Paulo: Ed. RT, 1993.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N, MATEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. v. 2, Brasília: Editora da UNB, 2002.

_____; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 1ª ed. Milão: Editora brasiliense, 1979.

BONNEMAISON, Gilbert. **La modernisation du service public pénitentiaire: rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice**. Paris: Ministère de la Justice, 1989.

BOZEMAN, B., PANDEY, S. K. Public management decision making effects of decision contente. **Public Administration Review**, Florida, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3542537>. Acesso em 19 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=1%C2%BA,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em 08 out. 2022.

_____. Decreto de 15 de dezembro de 1830. **Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leisocerizadas/Leis1830vILeg.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892. **Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2030%2C%20DE%208,responsabilidade%20do%20residente%20da%20Republica.&text=Art.,os%20que%20esta%20lei%20especifica. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. **Organiza o Código de Contabilidade da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Decreto-lei nº 1.202, de 08 de abril de 1939. **Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1202.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.202%2C%20DE%208%20DE%20ABRIL%20DE%201939&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o%20dos,que%20lhe%20confere%20o%20art.-1946/del1202.htm#:~:text=DECRET O%2DLEI%20N%C2%BA%201.202%2C%20DE%208%20DE%20ABRIL%20DE%201939&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o%20dos,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Decreto-lei nº 5.511, de 21 de maio de 1943. **Altera e retifica disposições sobre a administração dos Estados e dos Municípios.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-5511-21-maio-1943-415573-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Altera%20e%20retifica%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20a%20administra%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Estados%20e%20dos%20Munic%C3%ADpios.> Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs ncias. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Lei de 14 de novembro de 1827. **Orça a receita e fixa a despesa do Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-14-11-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%2014%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201827.&text=Art%C2%BA%20No%20caso%20de,fixar%20as%20for%C3%A7as%20de%20terra. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 08 out. 2022;

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, **altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.** Brasília: 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm. Acesso em: 24 nov. 2022.

_____. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Código Penal.** Sala das sessões do Governo Provisório, Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1890-1899/d847.htm.

gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm#:~:text=Art.,Art. Acesso em: 28 nov. 2022.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2848compilado.htm Acesso em: 28 nov. 2022.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a lei de execução penal**. Brasília 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

_____. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Código Penal dos Estados Unidos do Brazil**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em 14 dez. 2022.

_____. Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850. **Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em 14 dez. 2022.

_____. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. **Declara extinta a escravidão no Brasil**. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 15 de dez. 2022.

_____. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. **Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annua de escravos**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 15 de dez. 2022.

_____. Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885. **Approvando o regulamento para nova matrícula dos escravos menores de 60 anos de idade**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/179463?show=full>. Acesso em 14 dez. 2022.

_____. Resolução nº 05 de 25 de novembro de 2016. **Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus***. Ministério da Justiça. Conselho nacional de Política Criminal e Penitenciária. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>. Acesso em: 03 jan. 2022.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 513, de 2013. **Altera a Lei de Execução Penal**. Brasília. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115665>. Acesso em 03 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas Corpus nº 97.256/RS**. Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substituição de Pena Privativa de Liberdade por Restritivas de Direitos. Paciente: Alexandro Mariano da Silva, Impetrante: Defensoria Pública da União e Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Ayres Britto, 1º de setembro de

2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=617879>. Acesso em: 30 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Habeas Corpus nº 96.169/SP**. A Turma deferiu habeas corpus para afastar a possibilidade de o paciente vir a ser submetido, no cumprimento da pena que lhe fora imposta, a regime mais gravoso do que o previsto no título condenatório. Enfatizou-se, de início, a necessidade de se emprestar concretude ao título executivo judicial. Em seguida, asseverou-se que a falta de vagas no regime semiaberto não implicaria a transmutação a ponto de alcançar a forma fechada. Assim, implicitamente, a consequência natural seria a custódia em regime aberto e, inexistente a casa de albergado, a prisão domiciliar. Relator: Ministro Marco Aurélio Belizze, 25 de agosto de 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo557.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 154.947/RS**. Habeas corpus coletivo, excesso de execução. casa de albergado. situação precária. deferimento de prisão domiciliar. possibilidade. preenchimento de requisitos e obediência a condições. decisão do juízo da VEC modificada pelo tribunal de origem. constrangimento ilegal patente. Relator: Ministro Marco Aurélio Belizze, 11 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23034779/inteiro-teor-23034780>. Acesso em: 30 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Informativo nº 598, de 30 de agosto a 03 de setembro de 2010**. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/informativos/informativo-598-stf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Informativo nº 604, de 11 a 15 de outubro de 2010**. Disponível em: <https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-0604-stf.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 08 set. 2022.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, 18 nov. 2011. Seção 1, p.1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. **Portal da Transparência**. 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

BRUMANA, F. S. **Um estudo do orçamento público impositivo no âmbito das políticas públicas**. Caderno de Direitos e Políticas Públicas, v. 2, n. 2, jan-jun 2020. Disponível em: <http://orcid.org/0000-0002-4997-2631>. Acesso em 07 out. 2022.

BRUNO, A. **Direito penal: parte geral**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

_____. **Direito penal: pena e medida de segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 1962.

BUCHANAN, J. M. Public Choice: Politics Without Romance. **The Logical Foundations of Constitutional Liberty**, Indianapolis: v. 1, p. 45-46, 2003.

BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. In: BUCHANAN, J. M. **The Collected Works of James M. Buchanan**. vol. 3. Indianapolis: Liberty Fund, [1962] 1999.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

CABRAL, T. C. Teoria do Numerus Clausus na Execução Penal. O sistema prisional e a imprópria solução do PLS nº 513. **Revista Amagis Jurídica**, v. 1, n. 14, p. 233-247, ago. 2016. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/69>. Acesso em: 03 jan. 2023.

CALHOUN, C., GERTEIS, J., MOODY, J. **Contemporary Sociological Theory**. 3º ed. UK: Wiley-Blackwell; 2012, p.124-129.

CAMPOS, F. Orçamento – Natureza Jurídica – Anualidade – Discriminação de Rendas – Imposto de Indústrias e Profissões – Movimento Econômico – Imposto sobre Vendas e Consignações, **Revista de Direito Administrativo**, vol. 71, jan./mar., 1963.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 08 ago. 2022.

CARDONA, A. R. **Sistema de hacienda pública**. Bogotá: Themis, 1970.

CARDOSO, A. M. B. A Magna Carta – conceituação e antecedentes. **Informativo Legislativo**. Brasília, v. 23, n. 91, jul.-set. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182020/000113791.pdf>. Acesso em 11 set. 2022.

CARRARA F. **Programa de Derecho Criminal, Parte general**, vol. II, Santa Fé de Bogotá: Temis, 1996.

CATAPANI, M. F. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2011, p. 245-266.

CHENAIN, L. **Usage barbare? Contribuição ao seminário Population carcérale et “numerus clausus” – débat autour d’un concept incertain.** Paris, set. 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Dados Das Inspeções Nos Estabelecimentos Penais.** Brasília, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 23 dez. 2022.

_____. **Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Glossário: Crime Hediondo,** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8190-crime-hediondo#:~:text=S%C3%A3o%20considerados%20hediondos%3A%20tortura%3B%20tr%C3%A1fico,na%20forma%20qualificada%3B%20estupro%3B%20atentado>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CORREIA NETO, C. de B. **Orçamento Público: uma visão analítica.** Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4675>. Acesso em: 12 out. 2022.

CREPALDI, S. A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CUNHA, C. G. S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista de Estudos de Planejamento.** Rio Grande do Sul, n. 12, p. 27 – 57. dez 2018. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DALLARI, A. Orçamento Impositivo. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: RT, 2011, p. 309-328.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 87-91.

DAMÉ, L. Prisões são o principal nó da segurança, diz ministro. **Agência Brasil,** Brasília, 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-06/ministro-diz-que-sistema-penitenciario-e-o-principal-no-da-seguranca>. Acesso em: 27 nov. 2022.

DE ABREU, C. R., CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista da administração pública,** v. 49, n. 1, p. 73-90, Rio de Janeiro: jan./fev. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>. Acesso em: 22 out. 2022.

DE GIORGI, A. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN. **Levantamento Nacional de Informação Penitenciária**. Brasília, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 22 dez. 2022.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN. **Quantidade de incidências por tipo penal**. Brasília, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2Q3MmZlNTYtODY4Yi00Y2Q4LWFIZDUtZTcwOWI3YmUwY2IyIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 22 dez. 2022.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**, 10ª ed., São Paulo: Saraiva, 1967.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DOTTI, R. A. Bases e alternativas para o sistema de penas. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1998.

DUVERGER, M. **Finances publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

DWORKIN, R. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**, New York: Knopf, 1953.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua. 1996. Disponível em: https://www.academia.edu/35803551/Lectura_Elmore_El_disen_o_restrospectivo_1_?auto=download. Acesso em: 18 jul. 2022.

FADEL, F. U. C. Breve história do direito penal e da evolução da pena. **Revista Eletrônica Jurídica - REJUR**, n. 1, p. 60-69, jan/jun 2012. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/redir/article/view/362/pdf>. Acesso em: 04 dez. 2022.

FERREIRO LAPATZA, J. J. **Curso de Derecho Financiero Español**. 25ª ed. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2006.

FIGUEIREDO, L. R. de A. Derrama e política fiscal ilustrada. **Revista do Arquivo Público Mineiro**, v. 41, jul./dez. 2005, p. 22-39. Disponível em: <http://www.siaapm>.

cultura.mg.gov.br/modules/rapm/brtacervo.php?cid=929&op=1. Acesso em: 09 out. 2022.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.

FOUNROUGE, C. M. Giuliano. **Derecho financeiro**. 2 ed. Buenos Aires: Depalma, 2001.

FRAGOSO, C. H. **Lições de Direito Penal: A nova parte geral**. 11º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FRANCO, A. L. de S. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 4ª ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007.

FRANÇA. **Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France**. Avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par M. Donat Decisier au nom de la section des affaires sociales. Paris: Conseil Économique et Social, fev. 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática a análise de política públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 18 jul. 2022.

GARUTI, S., OLIVEIRA, R. de C. da S. A prisão e o sistema penitenciário – uma visão histórica. **Seminário de Pesquisa do PPE**, Universidade Estadual de Maringá, 07 a 09 de maio de 2012, Maringá: 2012. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/publicacoes/seminario_ppe_2012/trabalhos/co_02/036.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIL, A. Sobre la satisfacción de la víctima como fin de la pena. **InDret** n. 4/2016.

GOMES, L. F., PABLO DE MOLINA, A. G., BIANCHINI, A. **Direito Penal**. Coord. Luiz Flavio Gomes. V. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GONTIJO, V. Orçamento Impositivo, Contingenciamento e Transparência. **Cadernos Aslegis** 39, jan/abr 2010, p. 61-72.

GORMLEY JR., W. T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*. Chicago, v.18, n.4, p. 595-620, 1986.

GROPALI, A. **Doutrina do Estado**. Trad. Paulo E. de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1962.

GOULART, H. **Penologia I**. 1ª ed. São Paulo: Editora Brasileira de Direito, 1975.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**. Berlin, v.15, n.3, p. 269-287, 1983. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00136828>. Acesso em: 08 ago. 2022.

HALLSWORTH, S. **The case for a postmodern penalty**. *Theoretical Criminology*, 6: 2, p. 145-163, 2002.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HASSEMER, W. **Fines de la pena en el derecho penal de orientación científico-social**. In: MIR PUIG, Santiago (ed.). *Derecho penal y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad Autonoma de Barcelona, 1982.

HEIDEMANN, F. G. SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed UnB, 2009.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Coleção Os Pensadores, 1^o v., 4^a Ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HÖRNLE, T. **Die Rolle des Opfers in der Straftheorie und im materiellen Strafrecht**. *Juristen Zeitung*, 2006.

_____. **Teorías de la pena**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

ICHIHARA, Y. **Direito Tributário**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 23 dez. 2022.

_____. **INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 22 dez. 2022.

IPARDES. **Municípios do Paraná**, Curitiba, 2022. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Municipios-do-Parana>. Acesso em: 23 dez. 2022.

JAKOBS, G. **Sociedad, norma y persona en una teoría de underecho penal funcional**. Trad. Manuel Cancio Meliá e Bernardo Feijoo Sánchez. Madrid: Cuadernos Civitas, 1996.

JARACH, D. **Finanzas Públicas y Derecho Tributario**, Buenos Aires: Cangallo, 1983.

JELLINEK, G. **Teoria General del Estado**. Trad. Fernando de los Ríoa. 2^a ed. Buenos Aires: Albatros, 1970.

KANAYAMA, R. L. A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, ano 7, n. 28, out/dez 2009, p. 127-144.

_____. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas.** 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. P. 1 – 226, 2012.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Tradução de Paulo Quintela, São Paulo: Abril Cultural, 1980.

KOHAMA, H.; **Contabilidade Pública.** Teoria e Prática. 11^a Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments.** Paris: Presses de Sciences Politiques, 2004.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland: Meridian Books, [1936] 1956.

LEE JR., Robert D.; JOHNSON, Ronald W. **Public budgeting systems.** Baltimore: University Park Press, 1973.

LEITE, H. F. **Autoridade da lei orçamentária.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review**, Nova Jersey, v. 19, p. 78-88. 1959.

_____. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review**, Nova Jersey, v. 39, p. 517-526. 1979.

LIMA, E. C. P. Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 26, jun/dez 2003, p. 5-15.

LIMA, L. L., D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, nº 48, 2013, p. 101-110. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765/23651>. Acesso em: 18 jul. 2022.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** New York: Russel Sage. 1980.

LISZT, F. V. **A idéia do fim do direito penal.** Tradução Hiltomar Martins de Oliveira. 1^a Edição. São Paulo: Rideel, 2005.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo.** Traduções de Anoar Aiex e Jacy Monteiro, 3^a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LONGO, C. A. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, vol. 3, abril-jun. 1993, p. 251-262.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento.** São Paulo: Pioneira, 1990.

LOPES, M. A. R. Alternativas para o direito penal e o princípio da intervenção mínima. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v. 87, n. 757, p. 402-411, nov. 1998.

LOWI, T. J. American Business, public, policy, case studies, and political theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

_____. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Nova Jersey, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul-ago, 1972.

LYRA FILHO, J. Pontos cardeais do orçamento público. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Prefeitura do Distrito Federal. Brasília, 1956.

LYRA. R. **Novíssimas escolas penais**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

LYRA. R. **Expressão mais simples do direito penal**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1976.

MACHADO JR., José Teixeira. O orçamento como instrumento de planejamento governamental. **Revista ABOP**, v. 3, n. 1, p. 20. jan./abr. 1977.

MADEIRA, H. R., SILVA, J. E. R. B., CRUZ, T. A. Vedação ao less eligibility: finalidades da pena e marginalização do apenado em análise. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 7, n. 17, Palmas, jul. 2020.

MAIA, C. N., COSTA, M., DE SÁ NETO, F., BRETAS, M. L. (Org.). **História das prisões no Brasil**: Volume I. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MAJONE, G., e WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). **Implementation**. 3a ed. Berkeley: University of California. 1984.

MARTINS, U. L. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional n. 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2016, p. 382-398.

MAURACH, R. **Derecho penal**, Parte general. Buenos Aires: Astrea, 1995.

MAZMANIAN, D. A., SABATIER, A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman. 1983.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits, **Policy Currents (Newsletter of the Public Policy Section, APSA)**, Washington, v. 64, n.3, p. 1-4, fev. 1995.

MELOSSI, D.; PAVARINI, M. Cárcere e fábrica. **As origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MENDONÇA, E. B. F. de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. **Finanças Municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p.160-161.

MIR PUIG S. **Introducción a las bases del derecho penal**. Barcelona: Bosch, 1976.

MOTTA, M. B. da. **Crítica da Razão Punitiva: Nascimento da Prisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MUELLER, D. C. Public Choice: A Survey. **Journal of Economic Literature**, Berlin, vol. 14, n. 2, 1976, pp. 395-433. Disponível em: www.jstor.org/stable/2722461. Acesso em 02 ago. 2022.

MUELLER. P. L'analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Disponível em; https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464. Acesso em 19 jul. 2022.

MULLER, P., SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat. 2002.

NASCIMENTO, P. C. FERNANDES, M. B. A phrônesis, o herói e a pólis: os paradoxos de Hannah Arendt como leitora dos Antigos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília. nº 16, pp. 273-292, jan.-abr. 2015. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151611>. Acesso em: 31 jul. 2022.

NORONHA, E. M. **Direito penal: introdução e parte geral**. São Paulo: Saraiva, 1974.

O'BRIEN, K. J., LI, L. Selective Policy Implementation in Rural China. **Comparative Politics**, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, jan. 1999.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1965.

_____. **A lógica da ação coletiva**, São Paulo: Edusp. 2011

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos. **Pacto de San José de Costa Rica**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 24 nov. 2022.

PALOMBARINI, G., RENOLDI, C. Uma consapevole provocazione: pena detentiva e numero chiuso. **Questione Giustizia**, n. 5, p. 931, 2006.

PARANÁ. **Balanco Geral do Estado – Prestação de Contas**. 2022. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/7/54?origem=4>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PAULSEN, L. DE MELO, J. E. S. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PATZLAFF, A. C.; PATZLAFF, P. M. G. Gestão De Receitas Públicas. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, s. 1., v. 9, n. 17, 2011. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3612>. Acesso em: 24 dez. 2022.

PEIXOTO, M. M. **Questões atuais de direito tributário**. São Paulo: iEditora, 2002.

PEREIRA, L. C. B. **Economia brasileira: Uma introdução crítica**. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, L. M. **O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro**. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humano**, v. 5, n. 1, jan. - jun., 2017.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**. Lisboa, Quarta Série, Vol. 32, n. 141 (1997), pp. 419-442. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41011271>. Acesso em: 07 ago. 2022.

PÊGAS, P. H. **Manual de contabilidade tributária**. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

_____. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, jan. 2000.

PIERANGELI, J. H. **Códigos Penais do Brasil**, Evolução histórica. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PIMENTEL, M. P. O crime e a pena na atualidade. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1983.

PINTO JUNIOR, M. E. Desafio para adoção do orçamento impositivo. São Paulo: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. nº 61 / 62, jan. / dez., 2005.

PIRES, J. S. D. bem; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. v. 25 n. 2, p. 16-25. maio-agosto 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>. Acesso em: 11 set. 2022.

PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública**. 7. ed. Brasília: Franco e Fortes. 2002.

PISCITELLI, R. B, TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

Poli, L. C.; Hazan, B. F. Orçamento Público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, 2014, p. 187–208. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32147>. Acesso em: 11 jan. 2023.

PORTUGAL. **Ordenações e leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I**, Rio de Janeiro: 1870. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PRADO, L. R. Curso de direito penal brasileiro. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.

PRATT, J. **Punishment and Civilization: penal tolerance and intolerance in modern society**. London: Sage, 2002.

_____. **Civilization and punishment**. The Australian and New Zealand Journal of Criminology, 33: 2, p. 183-201, 2000.

PRATT, J.; BROWN, D.; BROWN, M.; HALLSWORTH, S.; MORRISON, W. (Org.). **The new punitiveness: trends, theories, perspectives**. Cullompton, UK: Willan Publishing, 2005.

PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California. 1984.

RAMOS, M. P., SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: vol. 46, n. 5, 2012, p. 1271-1294. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>. Acesso em 08 ago. 2022.

ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, nº 15, jan./abril 2014. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/7386/>. Acesso em 22 dez. 2022.

_____. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

ROCHA, F. S. S. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 729-749.

ROEMER, J. Neoclassicism, Marxism, and Collective Action. **Journal of Economic Issues**, United Kingdom, vol. 12, nº 1, p. 147-161. 1978.

ROXIN C. **Problemas fundamentais de direito penal**. Lisboa: Vega, 1986.

SÁ, R. M. O caráter punitivo das penas alternativas. **Revista científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ed. 10, v. 1, 10 jul. 2013. Disponível em:

<https://semanaacademica.org.br/artigo/o-carater-punitivo-das-penas-alternativas>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SALAMON, Lester M. **The tools of government: a guide to the new governance**. Nova York: Oxford University Press, 2002.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SAY, J. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHICK, A. Uma morte na burocracia: o passamento do PPB federal. **Revista ABOP**, v. 4, n. 3, p. 131-159, maio/ago. 1978.

SCHECAIRA, S. S., CORRÊA JUNIOR, A. **Pena e Constituição**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347 - 369, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>. Acesso em 16 jul. 2022.

_____. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed., São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, J. A. da. **Orçamento programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

_____. O orçamento e a fiscalização financeira na Constituição. **Revista dos Tribunais online – doutrinas essenciais do direito Constitucional**, v. 6, mai./2011, p. 161-174.

_____. da. Orçamento-programa. In: MARTINS, I. G. da S.; MENDES, G. F.; DO NASCIMENTO, C. V. **Tratado de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101 – 135.

SILVA, J. C. **Manual de execução orçamentária e contabilidade pública**. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. Una crítica a las doctrinas penales de la “lucha contra la impunidad” y del “derecho de la víctima al castigo del autor”. **Revista de Estudios de la Justicia**, n. 11, 2009.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**. Cambridge. v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SMITHIES, A. **Conceptual framework for the program budget**. In: NOVICK, David (ed.). **Program budgeting**. 2. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/issue/view/511>. Acesso em: 19 jul. 2022.

STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, Brasília: Ministério da Economia, 9ª ed., 2022.

STF. 2ª Turma. **Recurso Extraordinário nº 114.069-1/SP**, 2ª Turma, Relator Ministro Carlos Velloso, j: em 15/04/1994.

STF, Pleno, **Recurso Extraordinário nº 576.321/QO-RG**, Tema 146, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 04/12/2008, DJ em 12/02/2009.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, v. 200, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em 17 jul. 2022.

TEIXEIRA, J. **Teoria e prática de orçamento municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

TELES, N. M. **Direito Penal Parte Geral: Arts. 1º a 120**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TULLOCK, G., SELDON, A., GORDON, B. L. **Government failure: a primer in public choice**. Washigton D. C: Catho Institute. 2002.

TONRY, M. Determinants of penal policies. In: Tonry, Michael (Org.). **Crime, punishment and politics in a comparative perspective**. Crime and justice: a review of research, v. 36. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE). **Acórdão nº 2786/2022**. Tribunal Pleno. Processo nº 473269/21, data de julgamento: 27/10/2022. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/11/pdf/00370487.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.

UDEHN, L. **The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics**. New York: Routledge, 1996.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

VIANA, A. de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

VIDIGAL, G. **Fundamentos do Direito Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

WACQUANT, L. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Trad. Eliana Aguiar. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WILSON, J. Q. **American government: institutions and policies**. Lexington: Health & Co., 1983.

WELZEL, H. **Derecho penal alemán. Parte General**. 11ª.edição. (4ª. edição astellana). Trad. Juan Bustos Ramírez e Sérgio Yáñez Pérez. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993.

XEREZ, Sebastião A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza**, ano 2013, nº 43, 01/11/2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>. Acesso em: 07/10/2022.

ZAFFARONI, E. R., BATISTA, N., ALAGIA, A. e SLOKAR, A. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

ANEXO A - Disposição dos presos pelas unidades prisionais no Estado do Paraná

Município	Estabelecimento	Quantidade de Vagas	Quantidade de Presos	Destinado para presos	Situação
Alto Paraná	Cadeia Pública de Alto Paraná	25	48	Feminino em regime fechado	Regular
Altônia	Cadeia Pública de Altônia	31	36	Provisórios, em cumprimento de pena e feminino em regime fechado	Péssimas
Andirá	Cadeia Pública de Andirá	36	92	Provisórios, em cumprimento de pena e masculino em regime fechado	Regular
Antonina	Delegacia de Polícia de Antonina	4	0	Provisório feminino e masculino	Excelente
Apucarana	Cadeia Pública de Apucarana	138	365	Provisórios	Péssimas
Arapongas	Cadeia Pública de Arapongas	35	73	Provisórios masculino	Regular
Arapoti	Cadeia Pública de Arapoti	32	53	Provisórios, em cumprimento de pena e masculino em regime fechado	Péssimas
Araucária	Cadeia Pública de Araucária	60	40	Provisórios, em cumprimento de pena e masculino em regime fechado	Péssimas
Assaí	Cadeia Pública de Assaí	109	107	Em cumprimento de pena, masculino, em regime semiaberto	Regular
Assis Chateaubriand	Cadeia Pública de Assis Chateaubriand	80	66	Provisórios masculino	Regular
Astorga	Cadeia Pública de Astorga	37	73	Provisórios, em cumprimento de pena e feminino em regime fechado	Regular
Bandeirantes	Cadeia Pública de Bandeirantes	32	96	Provisórios masculino	Regular
Barracão	APAC - Associação de proteção e assistência aos condenados de Barracão	45	44	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado e regime semiaberto	Excelente
Bela Vista do Paraíso	Delegacia de Polícia de Bela Vista do Paraíso	36	30	Provisório feminino e masculino	Regular
Bocaiúva do Sul	Delegacia de Polícia de Bocaiúva do Sul	13	0	Provisórios masculino	Regular
Cambará	Cadeia Pública de Cambará	40	111	Provisórios masculino	Ruins
Cambé	Cadeia Pública de Cambé	71	163	Provisórios, em cumprimento de pena e masculino em regime fechado	Regular
Campina da Lagoa	Delegacia de Polícia de Campina da Lagoa	18	56	Provisório masculino, em regime fechado	Regular
Campo Largo	Cadeia Pública de Campo Largo	47	99	Provisório feminino e masculino	Regular
Campo Mourão	Cadeia Pública de Campo Mourão	68	68	Provisório masculino, em regime fechado	Péssimas
	Cadeia Pública de Campo Mourão II	382	381	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
Capanema	Cadeia Pública de Capanema – CPCP	30	21	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Regular
Carlópolis	Cadeia Pública de Carlópolis	14	70	Provisórios, masculino	Regular
Cascavel	Cadeia Pública de Cascavel	56	146	Provisório, masculino	Regular

	Penitenciária Estadual Thiago Borges de Carvalho (PETBC)	960	983	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
	Penitenciária Industrial Marcelo Pinheiro Cascavel (PIMP-UP)	360	357	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
Castro	Cadeia Pública de Castro	60	94	Provisórios, masculino, em regime fechado	Ruins
Centenário do Sul	Delegacia de Polícia de Centenário do Sul	16	0	Provisório, masculino	Regular
Cianorte	Cadeia Pública de Cianorte	72	166	Provisório, masculino	Péssimas
Cidade Gaúcha	Cadeia Pública de Cidade Gaúcha	13	30	Provisórios, masculino e feminino	Ruins
Colombo	Cadeia Pública de Colombo	56	36	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Regular
Colorado	Cadeia Pública de Colorado	64	97	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
Corbélia	Cadeia Pública de Corbélia	8	109	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado e em regime semiaberto	Boas
Cornélio Procopio	Cadeia Pública de Cornélio Procopio	278	275	Provisórios, masculino, em regime fechado e em regime semiaberto	Ruins
Cruzeiro do Oeste	Penitenciária de Cruzeiro do Oeste (PECO)	1108	1220	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
Curitiba	Cadeia Pública de Curitiba	192	63	Provisórios, feminino, masculino em regime fechado	Regular
	Casa de Custódia de Curitiba (CCC)	492	791	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Casa de Custódia de Piraquara (CCP)	1510	2196	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Casa de Custódia de São José dos Pinhás (CCSJP)	876	1279	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Centro de Integração social de Piraquara (CIS)	162	109	Em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Regular
	Centro de Triagem da Polícia Civil de Curitiba (CTI)	96	175	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regular
	Colônia Penal Agroindustrial do Estado do Paraná (CPA)	860	726	Em cumprimento de pena, masculino, em regime semiaberto	Regular
	Complexo Médico Penal do Paraná (CMP)	659	950	Provisórios, em cumprimento de pena, em cumprimento de medida de segurança, feminino, masculino em tratamento de saúde, em regime fechado	Regular
	Delegacia de Furtos e Roubos de Veículos de Curitiba	18	12	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado, em regime semiaberto	Regular
	Penitenciária Central do Estado - Unidade de Progressão (PCE UP)	288	328	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
	Penitenciária Central do Estado II - Unidade de Segurança (PCE II US)	1480	1683	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Estadual de Piraquara (PEP)	743	693	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Estadual de Piraquara II (PEP II)	1086	1176	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
Penitenciária Feminina do Paraná (PFP)	406	412	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Regular	

Dois Vizinhos	Cadeia Pública de Dois Vizinhos	95	97	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Péssimas
Engenheiro Beltrão	Cadeia Pública de Engenheiro Beltrão	22	41	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino em regime fechado	Péssimas
Faxinal	Cadeia Pública de Faxinal	32	78	Provisórios, masculino	Regular
Fazenda Rio Grande	Delegacia de Polícia de Fazenda Rio Grande	16	1	Provisórios, feminino, masculino	Ruins
Foz do Iguaçu	Cadeia Pública Laudemir Neves (CPLN)	868	444	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Estadual de Fox do Iguaçu (PEF)	985	994	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu IV (PEF IV)	752	392	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Feminina de Foz do Iguaçu - Unidade de Progressão (PFF UP)	280	202	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Regular
	Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu II (PEP II)	931	749	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regular
Francisco Beltrão	Cadeia Pública de Francisco Beltrão	58	109	Provisórios, feminino, masculino	Regulares
	Penitenciária Estadual de Francisco Beltrão (PFB)	960	1164	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado, em regime semiaberto	Boas
Goioerê	Cadeia Pública de Goioerê	36	86	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Regulares
Guaíra	Cadeia Pública de Guaíra	67	131	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
	Penitenciária Estadual de Guaíra (PEG)	-	-	Sem informação	Sem informação
Guarapuava	Cadeia Pública de Guarapuava (CPGPVA)	168	447	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
	Penitenciária Estadual de Guarapuava - Unidade de Progressão (PEGUP)	220	262	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
	Penitenciária Industrial de Guarapuava (PIG)	325	491	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
Guaratuba	Cadeia Pública de Guaratuba	48	52	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regulares
Ibaiti	Cadeia Pública de Ibaiti	35	98	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Péssimas
Ibiporã	Cadeia Pública de Ibiporã	40	157	Provisórios, masculino e feminino	Péssimas
Icaraíma	Delegacia de Polícia de Icaraíma	30	9	Provisórios, em regime fechado	Péssimas
Iporã	Cadeia Pública de Iporã	26	61	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
Irati	Cadeia Pública de Irati - CIPIRATI	36	95	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regulares
Ivaiporã	APAC - Associação de proteção e assistência aos condenados de Ivaiporã	82	65	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado, em regime semiaberto	Excelente
	Cadeia Pública de Ivaiporã	36	81	Provisórios, masculino	Boas
Jacarezinho	Cadeia Pública de Jacarezinho	95	799	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Péssimas

Jaguariaíva	Cadeia Pública de Jaguariaíva	102	202	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Ruins
Jandaia do Sul	Cadeia Pública de Jandaia do Sul	50	47	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
Lapa	Centro de Regime Semiaberto da Lapa (CRSL)	63	79	Em cumprimento de pena, masculino, em regime semiaberto	Boas
Laranjeiras do Sul	Cadeia Pública de Laranjeiras do Sul	82	204	Provisórios, feminino, masculino	Péssimas
Loanda	Cadeia Pública de Loanda	96	118	Provisórios, feminino, masculino	Regulares
Londrina	Cadeia Pública Feminino de Londrina	169	225	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Boas
	Cadeia Pública Masculina de Londrina (CITL)	78	90	Provisórios, masculino	Regulares
	Casa de Custódia de Londrina (CCL)	384	655	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regulares
	Centro de Reintegração Social de Londrina (CRESL ON)	281	794	Em cumprimento de pena, masculino, em regime semiaberto	Boas
	Penitenciária Estadual de Londrina (PEL)	504	715	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
	Penitenciária Estadual de Londrina II (PEL II)	1108	1127	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
	Penitenciária Estadual de Londrina III (PEL III)	750	805	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
Mandaguaiçu	Delegacia de Polícia de Mandaguaiçu	21	0	Provisórios, masculino	Regulares
Mandaguari	Cadeia Pública de Mandaguari	30	279	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Péssimas
Manoel Ribas	Cadeia Pública de Manoel Ribas – CPMRIBA	23	75	Provisórios, masculino, em regime fechado	péssimas
Marechal Cândido Rondon	Cadeia Pública de Marechal Cândido Rondon	24	107	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
Marialva	Cadeia Pública de Marialva	38	67	Provisórios	Péssimas
Maringá	Cadeia Pública de Maringá	24	86	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regulares
	Casa de Custódia de Maringá (CCM)	960	1179	Provisórios masculino	Regulares
	Colônia Penal Industrial de Maringá (CPIM)	330	362	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado, em regime semiaberto	Boas
	Penitenciária Estadual de Maringá (PEM)	430	473	Em cumprimento de pena, em cumprimento de medida de segurança, masculino, em regime fechado	Boas
Matinhos	Delegacia de Polícia de Matinhos	16	0	Provisórios	Péssimas
Medianeira	Cadeia Pública de Medianeira	112	23	Provisórios, feminino, masculino	Péssimas
Morretes	Delegacia de Polícia de Morretes	6	4	Provisórios, masculino	Péssimas
Nova Esperança	Cadeia Pública de Nova Esperança	24	17	Em cumprimento de pena, masculino, em regime semiaberto	Regulares

Nova Londrina	Cadeia Pública de Nova Londrina	34	48	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Péssimas
Ortigueira	Cadeia Pública de Ortigueira	57	63	Provisórios, masculino	Péssimas
Palmas	Cadeia Pública de Palmas	72	91	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Péssimas
Palotina	Cadeia Pública de Palotina	40	27	Em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Péssimas
Paranacity	Delegacia de Polícia de Paranacity	21	79	Provisórios	Regulares
Paranaguá	Cadeia Pública de Paranaguá	54	39	Provisórios feminino, masculino	Péssimas
Paranavaí	Cadeia Pública de Paranavaí	96	0	Provisórios, masculino, em regime fechado	Péssimas
Pato Branco	Cadeia Pública de Pato Branco	59	231	Provisórios, masculino	Ruins
Pinhais	Delegacia de Polícia de Pinhais	16	0	Masculino	Ruins
Pinhão	Cadeia Pública de Pinhão – CPPINH	22	36	Provisórios, masculino, em regime fechado	Péssimas
Piraquara	Delegacia de Polícia de Piraquara	8	0	Provisórios, feminino, masculino	Regulares
Pitanga	Cadeia Pública de Pitanga	36	74	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Péssimas
Ponta Grossa	Cadeia Pública de Ponta Grossa Hildebrando de Souza (CPHSPG)	355	562	Provisórios, feminino, masculino	Ruins
	Penitenciária Estadual de Ponta Grossa - Unidade de Progressão (PEPG UP)	165	163	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado, em regime semiaberto	Excelente
	Penitenciária Estadual de Ponta Grossa I (PEPG I US)	432	513	Em cumprimento de Pena, masculino, em regime fechado	Excelente
	Penitenciária Estadual de Ponta Grossa II (PEPG II US)	752	470	Em cumprimento de pena, masculino	Excelente
Porecatu	Cadeia Pública de Porecatu	41	99	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Regulares
Prudentópolis	Cadeia Pública de Prudentópolis	20	63	Provisórios, em regime fechado	Péssimas
Quedas do Iguaçu	Cadeia Pública de Quedas de Iguaçu	22	64	Provisórios, masculino, em regime fechado	Regulares
Reserva	Cadeia Pública de Reserva	43	58	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Péssimas
Rio Branco do Sul	Cadeia Pública de Rio Branco do Sul	130	42	Provisórios, feminino, masculino	Péssimas
Rio Negro	Cadeia Pública de Rio Negro (CPRN)	28	22	Provisórios	Regulares
Rolândia	Cadeia Pública de Rolândia	56	178	Provisórios, masculino	Péssimas
Santa Mariana	Delegacia de Polícia de Santa Mariana	6	0	Provisórios, masculino	Regulares
Santo Antônio da Platina	Cadeia Pública de Santo Antônio da Platina	52	86	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Regulares
Santo Antônio do Sudoeste	Cadeia Pública de Santo Antônio do Sudoeste	104	101	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Péssimas

São João do Ivaí	Delegacia de Polícia de São João do Ivaí	32	27	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Ruins
São Mateus do Sul	Cadeia Pública de São Mateus do Sul	32	95	Provisórios, masculino	Boas
Sarandi	Cadeia Pública de Sarandi	50	143	Provisórios, feminino, masculino	Péssimas
Sengés	Cadeia Pública de Sengés	78	50	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, em regime fechado	Boas
Telêmaco Borba	Cadeia Pública de Telêmaco Borba	123	252	Provisórios, masculino	Regulares
Toledo	APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Toledo	51	19	Em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Boas
	Cadeia Pública de Toledo	104	173	Provisórios, em cumprimento de pena, feminino, masculino, em regime fechado	Ruins
Tomazina	Delegacia de Polícia de Tomazina	25	0	Provisórios	Regulares
Umuarama	Cadeia Pública de Umuarama	64	144	Provisórios, masculino	Regulares
União da Vitória	Cadeia Pública de União da Vitória	51	0	Provisórios, em cumprimento de pena, masculino, em regime fechado	Péssimas
Wenceslau Braz	Cadeia Pública de Wenceslau Braz	44	58	Provisórios	Péssimas
Pontal do Paraná	Posto Policial de Ipanema - Pontal do Paraná	5	0	Provisórios, masculino	Péssimas

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP).

ANEXO B - Normatização penal e penitenciária no âmbito Federal e no Estado do Paraná

Data	Ato normativo	Nível Federativo	Objetivo
04/08/2022	Resolução nº 27/2022	Estadual	Apresentar recomendações sobre observância das informações constantes do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0), para o ingresso e saída de pessoas no Sistema Penitenciário Nacional.
14/05/2022	Lei nº 14.344/2022	Federal	Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências.
21/03/2022	Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 6/2022	Federal	Aprova o Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal
14/05/2021	Lei nº 20.568/2021	Estadual	Dispõe sobre penalidades a serem aplicadas aos torcedores e aos clubes de futebol cujas torcidas praticarem atos de racismo, de injúrias raciais e/ou de homofobia em estádios do Estado do Paraná.
04/02/2021	Resolução nº 14/2021	Federal	Priorizar a vacinação dos servidores do sistema prisional e pessoal privadas de liberdade no plano nacional de operacionalização da vacina contra a covid-19
17/12/2020	Lei nº 20.444/2020	Estadual	Cria o GMF (grupo de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas) no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
14/10/2020	Lei nº 20.339/2020	Estadual	Disciplina o local de cumprimento da prisão, no âmbito do Estado do Paraná, para condenados não definitivos e da prisão cautelar de Militares, Delegados e Policiais Civis, Policiais Penais, servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo lotados no DEPEN, servidores da Polícia Científica e de Agente de Segurança Socioeducativo.
15/05/2020	Resolução nº 5/2020	Federal	Dispõe sobre Diretrizes Extraordinárias e Específicas para Arquitetura Penal, destinadas para o enfrentamento da disseminação do novo Coronavírus (2019-nCoV) no âmbito dos estabelecimentos penais)
23/04/2020	Resolução nº 4/2020	Federal	Dispõe sobre Diretrizes Básicas para o Sistema Prisional Nacional no período de enfrentamento da pandemia novo Coronavírus (2019- nCoV)
14/04/2020	Resolução nº 210/2020	Federal	Uniformiza, no âmbito do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados, medidas de prevenção à propagação do contágio pelo novo Coronavírus (Covid-19) e de resguardo à continuidade do serviço público prestado nas unidades e ramos ministeriais no país.

20/03/2020	Resolução nº 64/2020	Estadual	Regulamenta o Decreto Estadual nº 4.320, de 16 de março de 2020, acerca da prevenção à disseminação do COVID-19 na Secretaria de Estado da Segurança Pública
18/03/2020	Portaria do Ministro nº 135/2020	Federal	Estabelece padrões mínimos de conduta a serem adotados em âmbito prisional visando a prevenção da disseminação do COVID-19
18/03/2020	Portaria interministerial nº 7/2020	Federal	Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, no âmbito do Sistema Prisional.
05/03/2020	Resolução nº 3/2020	Federal	Recomenda o emprego de videoconferência nas audiências criminais em todos os foros e ramos Poder Judiciário
26/12/2019	Lei nº 13.967/2019	Federal	Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.
24/12/2019	Lei nº 13.964/2019	Federal	Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.
06/11/2019	Decreto nº 10.106/2019	Federal	Dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
05/09/2019	Lei nº 13.869/2019	Federal	Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
10/01/2019	Lei nº 13.804/2019	Federal	Dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos Sistemas Prisionais Estaduais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
19/12/2018	Lei nº 13.769/2018	Federal	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação
03/04/2018	Lei nº 13.641/2018	Federal	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.
19/12/2017	Lei nº 13.546/2017	Federal	Altera dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre crimes cometidos na direção de veículos automotores.
28/11/2017	Lei nº 19.240/2017	Estadual	Dispõe sobre o pagamento dos aparelhos de monitoramento eletrônico pelos próprios presos ou apenados.

26/10/2017	Lei nº 13.500/2017	Federal	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016.
19/12/2016	Medida Provisória nº 755/2016 (revogada)	Federal	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.
26/09/2016	Decreto nº 8.858/2016	Federal	Regulamenta o disposto no art. 199 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal
20/05/2016	Resolução Conjunta nº 04/2016	Estadual	Determina as competências dos órgãos envolvidos e estabelece os critérios e normas para ofertas de educação aos jovens e adultos em privação de liberdade no Sistema Prisional do Paraná.
16/03/2016	Lei nº 13.260/2016	Federal	Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.
08/01/2016	Lei nº. 18.700/2016	Estadual	Proíbe a revista íntima nos visitantes dos estabelecimentos prisionais.
24/11/2015	Resolução Conjunta nº 13/2015 - SEED/SESP	Estadual	Regulamenta e estabelece procedimentos e normas operacionais para garantir as ofertas educacionais às pessoas em privação de liberdade no Sistema Prisional do Paraná.
06/10/2015	Lei nº 13.167/2015	Federal	Altera o disposto no art. 84 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para estabelecer critérios para a separação de presos nos estabelecimentos penais.
28/09/2015	Decreto nº 8.530/2015	Federal	Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de combatentes terroristas estrangeiros
29/12/2014	Lei nº. 18.410/2014	Estadual	Transformação da Secretaria de Estado da Segurança Pública em Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária e adoção de outras providências.
24/06/2014	Decreto Estadual nº 10.862/2014	Estadual	Institui a Central de Transparência Carcerária no Estado do Paraná como unidade da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, com fulcro na Lei nº 16.595/2010 garantindo o direito à informação a partir do Portal da Transparência com a utilização de meios de comunicação oferecidos pela tecnologia da informação para divulgação de informação de interesse público.
08/04/2014	Lei nº 12.962/2014	Federal	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
02/01/2014	Lei nº 17.908/2012	Estadual	Dá nova redação ao art. 3º da Lei nº 12.317, de 28 de agosto de 1998.
04/11/2013	Lei nº 12.878/2013	Federal	Altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), para estabelecer nova disciplina à prisão cautelar para fins de extradição.

01/08/2013	Lei nº 12.846/2013	Federal	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
02/08/2014	Lei nº 12.850/2013	Federal	Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.
30/11/2012	Lei nº 12.736/2014	Federal	Dá nova redação ao art. 387 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para a detração ser considerada pelo juiz que proferir sentença condenatória.
08/10/2012	Lei nº. 17.329/2012	Estadual	Institui o "Projeto Remição por Leitura" no âmbito dos Estabelecimentos Penais do Estado do Paraná.
14/09/2012	Lei nº 12.714/2012	Federal	Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança (implementa o SISDEPEN)
24/07/2012	Lei nº 12.694/2012	Federal	Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências.
09/07/2012	Lei nº 12.683/2012	Federal	Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.
04/07/2012	Lei nº 12.681/2012	Federal	Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto- Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.
02/05/2012	Lei nº. 17.140/2012	Estadual	Altera a Lei nº 4.955, de 13/11/1964, que instituiu o Fundo Penitenciário.
02/05/2012	Lei nº. 17.139/2012	Estadual	Autoriza o Governo do Estado a firmar convênio com as Associações de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas – APAD's.
02/05/2012	Lei nº. 17.138/2012	Estadual	Autoriza o Governo do Estado a firmar convênio com as entidades civis de direito privado sem fins lucrativos e Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APACs
18/01/2012	Lei nº 12.594/2012	Federal	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional
24/11/2011	Decreto nº 7.627/2011	Federal	Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal.
24/11/2011	Decreto nº 7.626/2011	Federal	Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional

18/11/2011	Lei nº 12.527/2011	Federal	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências
29/06/2011	Lei nº 12.433/2011	Federal	Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho.
04/05/2011	Lei nº 12.403/2011	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências.
12/04/2011	Lei nº 16.793/2011	Estadual	Dispõe que o porte de arma de fogo será deferido aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários e Escolta de Presos do Estado do Paraná, com base no art. 6º, inciso VII da Lei Federal nº 10826/03.
15/06/2010	Lei nº 12.258/2010	Federal	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica
24/05/2010	Lei nº 12.245/2010	Federal	Altera o art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para autorizar a instalação de salas de aulas nos presídios.
15/12/2009	Lei nº 12.121/2009	Federal	Acrescenta o § 3º ao art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, determinando que os estabelecimentos penais destinados às mulheres tenham por efetivo de segurança interna somente agentes do sexo feminino.
07/12/2009	Lei nº 12.106/2009	Federal	Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências.
01/12/2009	Lei nº 12.037/2009	Federal	Dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal.
06/08/2009	Lei nº 12.012/2009	Federal	Acrescenta o art. 349-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.
18/06/2009	Decreto nº 6.877/2009	Federal	Regulamenta a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, que dispõe sobre a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima ou a sua transferência para aqueles estabelecimentos, e dá outras providências.
28/05/2009	Lei nº 11.942/2009	Federal	Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência.
05/03/2009	Lei nº 16.044/2009	Estadual	Assegura aos Ministros de todos os cultos a assistência religiosa aos enfermos e presos de todo gênero.
20/06/2008	Portaria DEPEN nº 1.191/2008	Federal	Disciplina os procedimentos administrativos a serem efetivados durante a inclusão de presos nas penitenciárias federais
20/06/2008	Portaria DEPEN nº 1.190/2008	Federal	Regulamenta a visita íntima no interior das penitenciárias federais (REVOGADA).

20/06/2008	Lei nº 11.719/2008	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, <i>emendatio libelli</i> , <i>mutatio libelli</i> e aos procedimentos.
09/06/2008	Lei nº 11.690/2008	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências
09/06/2008	Lei nº 11.689/2008	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências.
08/05/2008	Lei nº 11.671/2008	Federal	Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências.
05/11/2007	Portaria DEPEN nº 157/2007	Federal	Dispõe sobre a revista eletrônica ou manual.
19/09/2007	Portaria DEPEN nº 123/2007	Federal	Dispõe sobre os objetos e materiais permitido aos presos condenados ou provisórios dos estabelecimentos penais federais.
19/09/2007	Portaria DEPEN nº 122/2007	Federal	Dispõe sobre a visita do cônjuge, da(o) companheira(o) de comprovada união estável, um ou outro, parentes e amigos aos presos.
17/09/2007	Portaria DEPEN nº 120/2007	Federal	Dispõe sobre a assistência religiosa prestada aos presos recolhidos nas penitenciárias federais.
26/06/2007	Decreto nº 6.136/2007	Federal	Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6º, ao artigo 8º e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3º do Protocolo
14/06/2007	Decreto legislativo nº 291/2007	Federal	Aprova o texto do Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul, celebrado em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004.
28/03/2007	Lei nº 11.464/2007	Federal	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal.
27/02/2007	Decreto nº 6.049/2007	Federal	Aprova o regulamento penitenciário federal
15/01/2007	Lei nº 11.449/2007	Federal	Altera o art. 306 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.
27/12/2006	Lei nº. 15.359/2006	Estadual	Proíbe o uso de aparelhos de telefonia celular ou outros que utilizem comunicação ou transmissão de dados por meio de propagação de ondas eletromagnéticas, no interior dos estabelecimentos prisionais do Estado do Paraná.
03/10/2006	Decreto nº 5.919/2006	Federal	Promulga a Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior, concluída em Manágua, em 9 de junho de 1993, com reserva à primeira parte do parágrafo 2º do Artigo VII, relativa à redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo da pena.

23/08/2006	Lei nº 11.343/2006	Federal	Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.
07/08/2006	Lei nº 11.340/2006	Federal	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.
13/05/2005	Lei nº 11.113/2005	Federal	Dá nova redação ao caput e ao § 3º do art. 304 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.
12/03/2004	Decreto nº 5.015/2004	Federal	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional
22/12/2003	Lei nº 10.826/2003	Federal	Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.
01/12/2003	Lei nº 10.792/2003	Federal	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências.
01/10/2003	Lei nº 10.741/2003	Federal	Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.
03/02/2003	Lei nº 14.024/2003	Estadual	Cria, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa de Valorização Profissional junto aos egressos do Sistema Penitenciário, conforme específica
07/01/2002	Lei nº 13.427/2002	Estadual	Dispõe que os recursos do Fundo Penitenciário, criado pela Lei nº 4.955/64, poderão ter a utilização que especifica.
01/02/2000	Lei nº. 12.854/2000	Estadual	Autoriza o Poder Executivo a destinar sala própria nas Penitenciárias, Delegacias de Polícia e Nosocômio, para os Advogados comunicarem-se, sigilosamente, com seus clientes.
31/08/1998	Lei nº. 12.317/1998	Estadual	Institui, na estrutura da SEJU, o Conselho Penitenciário do Estado do Paraná, conforme específica e adota outras providências.
20/08/1998	Lei nº 9.695/1998	Federal	Acrescenta incisos ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, e altera os arts. 2º, 5º e 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e dá outras providências.
03/03/1998	Lei nº 9.613/1998	Federal	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.
12/02/1998	Lei nº 9.605/1998	Federal	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências
23/09/1997	Lei nº 9.503/1997	Federal	Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

07/04/1997	Lei nº 9.455/1997	Federal	Define os crimes de tortura e dá outras providências.
31/10/1995	Decreto nº 1.276/1995	Estadual	Estatuto Penitenciário do Estado do Paraná.
26/09/1995	Lei nº 9.099/1995	Federal	Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências
07/01/1994	Lei Complementar nº 79/1994	Federal	Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.
06/09/1994	Lei nº 8.930/1994	Federal	Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.
27/12/1990	Lei nº 8.137/1990	Federal	Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências
11/09/1990	Lei nº 8.078/1990	Federal	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
25/07/1990	Lei nº 8.072/1990	Federal	Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências
13/07/1990	Lei nº 8.069/1990	Federal	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
21/12/1989	Lei nº 7.960/1989	Federal	Dispõe sobre prisão temporária
05/10/1989	Lei nº 3.116/1989	Estadual	Constituição do Estado do Paraná
05/01/1989	Lei nº 7.716/1989	Federal	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.
13/01/1986	Lei nº 8.258/1986	Estadual	Declara de Utilidade Pública a "Associação de Familiares e Amigos de Internos e Egressos do Sistema Penitenciário" AFAIESP, com sede e foro no Município de Curitiba.
13/07/1984	Lei nº 7.210/1984	Federal	Institui a Lei de Execução Penal.
11/07/1984	Lei nº 7.209/1984	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.
11/07/1984	Lei nº 7.209/1984	Federal	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.
16/05/1975	Resolução nº 14/1975	Estadual	Aprova o Convênio celebrado entre o Ministério da Justiça e o Estado do Paraná, objetivando a construção de um complexo penitenciário agropecuário-industrial na região Norte do Estado.
24/05/1977	Lei nº 6.416/1977	Federal	Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei número 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei número 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei número 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências.
06/04/1967	Lei nº 5.256/1967	Federal	Dispõe sobre a prisão especial.

15/07/1965	Lei nº 4.737/1965	Federal	Institui o Código Eleitoral.
13/11/1964	Lei nº 4.955/1964	Estadual	Cria um fundo de natureza contábil, denominado "Fundo Penitenciário", destinado a prover recursos ao Departamento de Estabelecimentos Penais do Estado, para melhoria de condições da vida carcerária, e dá outras providências.
01/10/1956	Lei nº 2.889/1956	Federal	Define e pune o crime de genocídio
15/10/1948	Lei nº 111/1948	Estadual	Dispõe sobre a alimentação dos presos, recolhidos às prisões provisórias do Estado
03/10/1941	Decreto-lei nº 3.689/1941	Federal	Código de Processo Penal
07/12/1940	Decreto-lei nº 2.848/1940	Federal	Código Penal

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALESP/PR) e Congresso Nacional.

ANEXO C – Correção dos valores pelo INCP (abril/2022)

	1985	1986	1987	1988	1989
Receita Tributária Original	Cr\$ 3.878.188.109.955,00	Cz\$ 12.126.255.587,15	Cz\$ 31.824.672.525,16	Cz\$ 130.513.103.590,45	NCz\$ 3.370.204.122,43
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 5.721.662.029,45	R\$ 10.413.239.562,43	R\$ 5.870.393.529,68	R\$ 2.481.413.854,03	R\$ 3.843.901.538,00
Despesas Corrente Original	Cr\$ 20.069.117.354,00	Cz\$ 51.881.152,20	Cz\$ 201.172.513,67	Cz\$ 1.593.499.669,82	NCz\$ 19.909.823,23
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 29.608.854,31	R\$ 44.552.158,97	R\$ 37.108.373,12	R\$ 30.296.821,15	R\$ 22.708.238,84

	1990	1991	1992	1993	1994
Receita Tributária Original	Cr\$ 102.632.384.983,85	Cr\$ 469.939.377.471,84	Cr\$ 4.904.134.798.582,71	CR\$ 98.293.202.697,95	R\$ 1.084.377.725,78
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 5.470.538.513,36	R\$ 4.538.630.777,34	R\$ 3.835.639.449,24	R\$ 3.256.538.673,52	R\$ 7.087.426.451,78
Despesas Corrente Original	Cr\$ 685.597.884,06	Cr\$ 4.324.032.599,50	Cr\$ 54.761.875.263,37	CR\$ 1.226.553.703,30	R\$ 16.976.848,51
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 36.543.919,64	R\$ 41.761.104,47	R\$ 42.830.553,75	R\$ 40.636.783,22	R\$ 110.959.642,88

	1995	1996	1997	1998	1999
Receita Tributária Original	R\$ 1.908.759.778,17	R\$ 2.194.518.885,01	R\$ 2.199.101.610,07	R\$ 2.260.404.811,51	R\$ 2.659.447.490,81
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 10.222.382.270,46	R\$ 10.630.922.976,83	R\$ 10.234.418.555,11	R\$ 10.249.101.275,65	R\$ 11.156.352.172,19
Despesas Corrente Original	R\$ 5.487.672,37	R\$ 8.268.196,82	R\$ 44.077.400,54	R\$ 42.977.497,01	R\$ 43.540.760,97
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 29.389.284,80	R\$ 40.053.682,91	R\$ 205.132.206,66	R\$ 194.868.068,40	R\$ 182.653.000,26

	2000	2001	2002	2003	2004
Receita Tributária Original	R\$ 3.342.177.920,93	R\$ 5.228.242.549,59	R\$ 6.295.975.004,28	R\$ 7.515.293.260,31	R\$ 12.226.332.666,00
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 13.293.139.693,44	R\$ 19.036.650.146,98	R\$ 20.368.140.845,82	R\$ 21.562.397.692,18	R\$ 33.157.065.938,63
Despesas Corrente Original	R\$ 45.522.448,32	R\$ 51.833.504,19	R\$ 79.562.731,37	R\$ 89.477.754,57	R\$ 118.083.242,66
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 181.060.457,89	R\$ 188.731.925,84	R\$ 257.393.798,03	R\$ 256.723.837,89	R\$ 320.234.527,40

	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Tributária Original	R\$ 9.857.560.171,25	R\$ 10.528.642.300,87	R\$ 11.667.614.543,82	R\$ 13.646.675.479,27	R\$ 14.409.601.839,94
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 25.332.552.538,96	R\$ 26.374.406.893,31	R\$ 27.891.223.716,70	R\$ 30.430.122.562,17	R\$ 30.846.365.199,21
Despesas Corrente Original	R\$ 129.083.724,01	R\$ 153.841.964,30	R\$ 157.240.541,68	R\$ 194.059.041,77	R\$ 215.209.346,38
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 331.727.137,71	R\$ 385.376.428,20	R\$ 375.880.700,28	R\$ 432.723.738,05	R\$ 460.694.623,38

	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Tributária Original	R\$ 22.199.660.873,65	R\$ 18.666.005.378,72	R\$ 21.110.265.950,15	R\$ 24.631.471.873,20	R\$ 27.131.956.769,59
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 44.796.862.174,39	R\$ 35.475.691.455,33	R\$ 37.866.083.566,34	R\$ 41.845.666.158,08	R\$ 43.348.065.311,03
Despesas Corrente Original	R\$ 227.880.098,66	R\$ 238.244.809,05	R\$ 289.349.312,54	R\$ 360.669.113,43	R\$ 414.081.172,92
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 459.840.960,19	R\$ 452.796.362,44	R\$ 519.014.079,42	R\$ 612.729.900,67	R\$ 661.567.386,39

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Tributária Original	R\$ 30.547.366.376,34	R\$ 32.336.918.929,17	R\$ 36.025.687.227,38	R\$ 37.321.171.468,88	R\$ 34.098.738.521,78
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 43.981.200.016,08	R\$ 43.354.362.670,00	R\$ 47.378.519.684,44	R\$ 47.395.950.796,68	R\$ 41.893.174.797,66
Despesas Corrente Original	R\$ 491.916.840,11	R\$ 572.976.033,51	R\$ 601.429.427,48	R\$ 629.542.995,55	R\$ 552.720.433,72
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)	R\$ 708.247.404,04	R\$ 768.193.494,64	R\$ 790.958.845,25	R\$ 799.486.931,07	R\$ 679.063.647,16

	2020	2021
Receita Tributária Original		
R\$	26.017.982.878,81	R\$ 31.026.139.121,54
Receita Tributária Corrigida INPC (abril/2022)		
R\$	30.385.861.030,12	R\$ 32.656.150.084,73
	2020	2021
Despesas Corrente Original		
R\$	638.829.298,47	R\$ 667.164.782,39
Despesas Correntes Corrigida INPC (abril/2022)		
R\$	746.075.450,03	R\$ 702.215.418,41

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, atualização monetária pelo INPC (abril/2022) elaborada pela Autora.

ANEXO D – Leis do Estado do Paraná dispendo sobre os impostos estaduais

Lei	Data de Publicação	Imposto	Matéria
Lei nº 8.933/1989 Revogada pela Lei nº 11.580/1996	26/01/1989	ICMS	Institui, com base na alínea b do inciso I, do art.155 da Constituição Federal, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).
Lei nº 9.565/1991	05/02/1991	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº8.933/89 de 26 de janeiro de 1989 e revoga a Lei nº 9.391, de 01 de outubro de 1990.
Lei nº 9884/1991	26/12/1991	ICMS	Altera os dispositivos que especifica da Lei nº8.933, de 26 de janeiro de 1989 (Lei do ICMS).
Lei nº 10.689/ 1993	23/12/1993	ICMS	Altera os dispositivos que especifica da Lei nº8.933, de 26 de janeiro de 1989 e adota outras providências.
Lei nº 11.054/ 1995	12/01/1995	ICMS	Dispõe sobre a Lei Florestal do Estado
Lei nº 11.429/ 1996	14/06/1996	ICMS	Altera a Lei nº 8.933, de 26 de janeiro de 1989,e adota outras providências.
Lei nº 11.508/ 1996	14/11/1996	ICMS	Dispõe sobre o ICMS com base no art.155, inc. II, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal e na Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996 e adota outras providências.
Lei nº 11.580/ 1996	14/11/1996	ICMS	Dispõe sobre o ICMS com base no art. 155,inc. II, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal e na Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996 e adota outras providências.
Lei nº 11.651/ 1996	28/12/1996	ICMS	Autoriza o Poder Executivo a aderir, mediante Convênio, ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, instituído pela Lei Federal nº9.317/96 e adota outras providências
Lei nº 11.742/1997	19/06/1997	ICMS	Autoriza o Poder Executivo a constituir uma empresa vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, sob a forma de sociedade por ações, denominada Paraná Desenvolvimento S.A, na forma que especifica.
Lei nº 11.800/ 1997	10/07/1997	ICMS	Dispõe que os créditos tributários devidos em decorrência da legislação do ICMS, lançados até a data da publicação da presente lei, objeto ou não de execução fiscal, terão deferidos os seus parcelamentos em até 100 (cem)parcelas, conforme especifica.
Lei nº 11801/1997	10/07/1997	ICMS	Dispõe que os créditos tributários devidos em decorrência da legislação do IPVA e as multas de trânsito estaduais, lançados até 31 de dezembro de 1996, poderão ser parcelados em até 12 (doze) parcelas, conforme especifica
Lei nº 11964/1997	19/12/1997	ICMS	Dá nova redação ao inciso III, do art. 65, da Lei nº 11.580/96.
Lei nº 12321/1998	14/09/1998	ICMS	Altera o § 1º, do art. 38, da Lei nº 11.580/96(ICMS) e adota outras providências
Lei nº 8927/1988	28/12/1998	ITCMD	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos.
Lei nº 12464/1999	28/01/1999	ICMS	Autoriza o Poder Executivo a implantar o Programa de Revitalização do Esporte Paranaense e da Arrecadação Tributária no Estado do Paraná, mediante convênio entre o Estado e federações esportivas.
Lei nº 12561/1999	01/06/1999	ICMS	Dispõe sobre parcelamento de créditos tributários devidos em decorrência da legislação do IPVA e de multas de trânsito estaduais, conforme especifica e adota outras providências.
Lei nº 12601/1999	29/06/1999	ICMS	Define as obrigações de pequeno valor, a que alude o § 3º, do art. 100, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, dá prazo apagamento das já inscritas em precatórios e adota outras providências.
Lei nº 12685/1999	08/10/1999	ICMS	Autoriza o Secretário de Estado da Fazenda a disciplinar a reabertura ou manutenção dos Termos de Acordo e Parcelamento Celebrados sob a égide da Lei nº 11.800, de 10 de julho de 1997.
Lei nº 12955/2000	04/10/2000	ICMS	Dispõe que os créditos tributários referentes ao IPVA, as multas de trânsito estaduais e a taxa de estadia do DETRAN, poderão ser parcelados em até 12 (doze) vezes, conforme especifica.
Lei nº 13023/2000	26/12/2000	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº11.580/96.

Lei nº 13031/2000	29/12/2000	ICMS	Dispõe sobre retenção de valores destinados ao pagamento do ICMS devido ao Estado, relativamente a produtos combustíveis e adota outras providências.
Lei nº 13032/2000	29/12/2000	ICMS	Cria o Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná – FUNCOR, para a destinação que especifica e adota outras providências
Lei nº 13117/2001	10/04/2001	ICMS	Dispõe sobre a Política Estadual de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.
Lei nº 13133/2001	17/04/2001	ICMS	Cria o Programa Estadual de Incentivo à Cultura, vinculado à Secretaria de Estado da Cultura e adota outras providências
Lei nº 13190/2001	27/06/2001	ICMS	Autoriza o Poder Executivo, através das Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Fazenda, determinar a integração da fiscalização Tributária com a Delegacia de Estelionato e Desvio de Cargas, com o objetivo proporcionar melhores condições no combate ao roubo, furto e desvio de cargas no Estado do Paraná.
Lei nº 13212/2001	29/06/2001	ICMS	Dispõe sobre alterações à legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, incidente sobre carnes e adota outras providências.
Lei nº 13213/2001	29/06/2001	ICMS	Dispõe que o Poder Executivo compensará débitos fiscais inscritos em Dívida Ativa até a data da sanção desta lei, com precatórios de natureza alimentícia, contra a Fazenda Pública Estadual, conforme específica.
Lei nº 13214/2001	29/06/2001	ICMS	Altera a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, conforme específica
Lei nº 13284/2001	26/10/2001	ICMS	Dispõe que ficam remitidos os créditos tributários relativos ao ICMS, lançados até 31/07/01, cujos valores, atualizados, sejam iguais ou inferiores a R\$ 55,00.
Lei nº 13285/2001	26/10/2001	ICMS	Dispõe sobre alterações na legislação do ICMS.
Lei nº 13332/2001	27/11/2001	ICMS	Dispõe sobre alterações na legislação do ICMS.
Lei nº 13410/2001	26/12/2001	ICMS	Introduz alterações à Lei nº 11.580/96(alíquotas de ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, telefonia, bebidas alcoólicas e fumos).
Lei nº 13412/2001	27/12/2001	ICMS	Dá nova redação aos dispositivos que especifica da Lei nº 13.212, de 29 de junho de 2001.
Lei nº 13436/2002	11/01/2002	ICMS	Disponibiliza ao Poder Executivo, na forma que especifica, valores de depósitos judiciais de valores referentes a tributos estaduais e adota outras providências
Lei nº 13961/2002	29/01/2002	ICMS	Introduz alterações na Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS.
Lei nº 13523/2002	16/04/2002	ICMS	Acresce alínea "p" ao inciso II, do art. 14, da Lei nº 11.580.
Lei nº 13670/2002	12/07/2002	ICMS	Institui o programa de incentivo ao produtor de algodão no Paraná - Paraná + Algodão, cria o Fundo de Apoio à Cultura do Algodão - FUNGODÃO, e dá outras providências.
Lei nº 13728/2002 Revogada pela Lei nº 14.0796/2003	15/07/2002	ICMS	Difere o pagamento do ICMS nas operações internas com os equipamentos que especifica.
Lei nº 13739/2002	24/07/2002	ICMS	Dá nova redação ao § 2º, do art. 29, da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996.
Lei nº 13753/2002	11/09/2002	ICMS	Acresce alínea "a" ao inciso III do art. 14 da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996.
Lei nº 13798/2002	13/09/2002	ICMS	Dispõe que créditos tributários inscritos em Dívida Ativa até 30/06/2002, ajuizados ou não, poderão ser pagos em parcela única ou em até 120 parcelas mensais sucessivas, conforme específica.
Lei nº 13799/2002	20/09/2002	ICMS	Dispõe sobre compensação de débitos com utilização de créditos, conforme específica.
Lei nº 13954/2002	17/12/2002	ICMS	Prorroga, para 20 de dezembro de 2002, os prazos constantes do “caput” do § 1º e do inciso IV do § 3º, todos do art. 1º, da Lei n.13.798/02.

Lei nº 13956/2002	17/12/2002	ICMS	Autoriza compensação de débitos com o FDE, de ativos adquiridos pelo Estado, do Banestado/A, por força de contrato de 30-06-98, entre a União e Estado do Paraná, com precatórios contra a Fazenda Pública Estadual e suas autarquias, pendentes de pagamento.
Lei nº 13957/2002	19/12/2002	ICMS	Aprova as tabelas correspondentes à base de cálculo do IPVA, conforme específica e adota outras providências.
Lei nº 13971/2002	27/12/2002	ICMS	Dispõe que os estabelecimentos, portadores de autorização emitida pela Secretaria da Fazenda especificamente para importar mercadorias através da Estação Aduaneira Interior de Maringá, passam a receber tratamento tributário que especifica, em relação ao ICMS.
Lei nº 13972/2002	27/12/2002	ICMS	Acresce alíneas "q", "r" e "s" ao inciso II, do artigo 14, da Lei nº 11.580/96.
Lei nº 13985/2002	30/12/2002	ICMS	Dispõe sobre a Taxa de Segurança, de que trata o art. 4º, da Lei nº 7.257/79, com suas alterações posteriores, conforme específica.
Lei nº 14036/2003	20/03/2003	ICMS	Acrescenta inciso ao artigo 14, da Lei n 11.580de 14/11/96, que dispõe sobre o ICMS.
Lei nº 14044/2003	14/05/2003	ICMS	Reduz para 12% a alíquota do Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços - ICMS, nas operações internas com medicamentos genéricos.
Lei nº 14050/2003	14/05/2003	ICMS	Introduz alterações à Lei n. 11.580/96, que dispõe sobre o ICMS.
Lei nº 14068/2003	07/07/2003	ICMS	Altera, conforme específica, a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996.
Lei nº 14075/2003	07/07/2003	ICMS	Dispensa débitos fiscais conforme específica, relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS
Lei nº 14076/2003	07/07/2003	ICMS	Revoga a Lei n. 13.728, de 15 de julho de 2002.
Lei nº 14087/2003	12/09/2003	ICMS	Programa "LUZ FRATERNA
Lei nº 14156/2003	16/10/2003	ICMS	Dispõe que os créditos tributários relativos ao ICMS, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, lançados até 31.08.03, poderão ser pagos em uma ou em várias parcelas, conforme específica
Lei nº 14160/2003	23/10/2003	ICMS	Dispõe sobre compensação a contribuintes do ICMS que comprovarem estarem prejudicados por concorrência no mercado nacional, conforme específica.
Lei nº 14260/2003	23/12/2003	IPVA	Estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto Sobre propriedade de Veículos Automotores - IPVA.(Atualizada até a edição da Lei n.º 15.052 de 17.04.2006)
Lei nº 14358/2004	22/04/2004	ICMS	Dispõe sobre obrigatoriedade de informações nas faturas de energia elétrica e/ou água, sobre a arrecadação mensal do ICMS, FPM e IPVA de cada município.
Lei nº 14363/2004 Revogada pela Lei nº 14.469/2004	17/05/2004	ICMS	Dispõe que os estabelecimentos, não industriais, enquadrados nos Programas Bom Emprego; Apoio ao Investimento Produtivo –Paraná Mais Empregos e no Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR), poderão quitar os créditos tributários parcelados em 48 meses.
Lei nº 14469/2004	22/07/2004	ICMS	Altera a Lei nº 14.363/04, acrescentando artigos 3º e 4º e parágrafo único e renumerando o seu artigo 4º, conforme específica.
Lei nº 14470/2004 Revogada pela Lei nº 14.651/2004	27/07/2004	ICMS	Autoriza o pagamento do Imposto Sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, com precatórios de natureza alimentícia.
Lei nº 14558/2006	20/12/2004	IPVA	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº 14.260/03, que dispõe sobre o Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
Lei nº 14578/2004	23/12/2004	ICMS	Dá nova redação ao § 4º, do art. 4º, da Lei 13.212, de 29 de junho de 2001.
Lei nº 14586/2004	28/12/2004	ICMS	Proíbe a cobrança de ICMS nas contas de serviços públicos estaduais à igrejas e templos de qualquer culto.
Lei nº 14599/2004	28/12/2004	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº 11.580/1996.
Lei nº 14604/2005	05/01/2005	ICMS	Acrescenta alíneas ao inciso II, do art. 14, da Lei nº 11.580/96.
Lei nº 14606/2005	05/01/2005	ICMS	Dispõe sobre compensação, com precatórios vencidos e inscritos no Orçamento do Estado, de créditos pertencentes ao Estado do Paraná, relativos aos Ativos adquiridos pelo Banestado S.A., conforme específica e adota outras providências.

Lei nº 14585/2004	14/01/2005	ICMS	Estabelece critérios para quitação do impostos obre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação nos casos que especifica.
Lei nº 14651/2005	24/02/2005	ICMS	Altera a redação do § 1º do artigo 1º, da Lei nº14.470, de 27 de julho de 2004, que autoriza o pagamento do Imposto Sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, com precatórios, conforme especifica.
Lei nº 14681/2005	05/05/2005	ICMS	Atribui crédito presumido sobre o leite UHT (ultra high temperatura), acondicionado em embalagem longa vida, conforme especifica.
Lei nº 14702/2005	27/05/2005	ICMS	Reintroduz parágrafo ao Art. 14, da Lei nº11.580/96, dispondo sobre aplicação de alíquota interestadual em saídas de mercadorias, conforme especifica.
Lei nº 14701/2005 Revogada pela Lei nº 17.617/2013	02/06/2005	ICMS	Dispõe sobre concessão de inscrição no CAD/ICMS para a atividade econômica de importação ou distribuição, inclusive transportador-revendedor-retalhista, de combustíveis automotivos derivados ou não de petróleo.
Lei nº 14738/2005	09/06/2005	ICMS	Dá nova redação à alínea "x" do inciso II do art.14 da Lei n. 11.580/96, de 14 de novembro de1996.
Lei nº 14747/2005	22/06/2005	ICMS	Concede aos frigoríficos de abate de gado bovino e outros, opção pelo crédito de importância equivalente à aplicação de alíquota de ICMS de 12% e adota outras providências sob o tributo.
Lei nº 14773/2005	05/07/2005	ICMS	Dispõe que, nos casos de contratação de demanda de potência, o ICMS somente incidirá sobre a quantidade de energia elétrica efetivamente consumida.
Lei nº 14859/2005	20/10/2005	ICMS	Altera as partes que especifica, dos artigos 55e 56, da Lei nº 11.580, de 14/11/96.Relativamente 1) alteração de valor de alçada; e 2) criação de novo tipo de penalidade.
Lei nº 14895/2005	10/11/2005	ICMS	Dispõe sobre tratamento tributário em relação ao ICMS aos estabelecimentos industriais de produtos eletroeletrônicos, de telecomunicação de informática, em favor de empresas localizadas em Foz do Iguaçu.
Lei nº 14958/2005	21/12/2005	ICMS	Prorroga até 31/01/2006, com dispensa de multa e juros, pagamento de créditos tributários referentes ao IPVA, lançados até 2004,conforme especifica.
Lei nº 14.959/2005	21/12/2005	ICMS	Concede isenção do ICMS sobre a parcela da subvenção de tarifa de energia elétrica estabelecida pelas Leis Federais nº 10.438/02e nº 10.604/02.
Lei nº 14957/2005	21/12/2005	IPVA	Altera, conforme especifica, dispositivos da Inorgânica do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA (Lei nº 14.260/03).
Lei nº 14.976/2005	28/12/2005	ICMS	Dispõe que os créditos relativos ao ICMS, inscritos ou não em dívida ativa, lançados até30/11/2005, poderão ser pagos em até 48parcelas e adota outras providências
Lei nº 14.978/2005	28/12/2005	ICMS	Isenta do ICMS produtos da cesta básica, conforme especifica.
Lei nº 14.979/2005	28/12/2005	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580/96 (Lei do ICMS), para fixar percentuais de multas ao sujeito passivo que deixar de pagar imposto na forma e prazos conforme especifica.
Lei nº 14.981/2005	28/12/2005	ICMS	Acresce §§ 5º, 6º e 7º ao artigo 14, da Lei nº11.580, de 14 de novembro de 1996, adotando providências para pagamento do ICMS sobre veículos novos transferidos para outro Estado
Lei nº 14.985/2006	06/01/2006	ICMS	Dispõe sobre benefício de suspensão do pagamento do ICMS devido nas operações que especifica a estabelecimento industrial paranaense nas importações por aeroportos e portos de Paranaguá e Antonina.
Lei nº 14.999/2006	09/02/2006	ICMS	Faculta a utilização do limite de importação não esgotado nos critérios da Lei nº 13.971/02.
Lei nº 15.003/2006	09/02/2006	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº11.580/1996. (ICMS). (Redução de 18% p/ 12%- Comercializações de máquinas e equipamentos de terraplanagem).
Lei nº 15.182/2006	10/07/2006	ICMS	Concede redução de base de cálculo do ICMS nas operações que especifica.

Lei nº 15.290/2006	25/09/2006	ICMS	Institui o Programa de Revitalização Fiscal das Empresas Paranaenses (Refis par).
Lei nº 15.291/2006	28/09/2006	ICMS	Altera o art. 1º da Lei nº 14.773, de 05.07.05, referente ao ICMS nos casos de contratação de demanda de potência isentando o tributos obre parcelas não utilizadas pelo adquirente.
Lei nº 15292/2006	28/09/2006	ITCMD	Isenta do ITCMD, a renúncia fiscal de usufruto vitalício gravado, sobre o imóvel para os fins que especifica.
Lei nº 15.264/2008	04/10/2006	ICMS	Institui o Programa Estadual de Fomento e Incentivo ao esporte Amador, Olímpico e Paraolímpico.
Lei nº 15.311/2006 Revogada pela Lei nº 15.350/2006	20/11/2006	ICMS	Dá nova redação ao § 1º, do art. 2º, da Lei nº15.290, de 22 de setembro de 2006
Lei nº 15311/2006	20/11/2006	ICMS	Acresce os dispositivos que especifica à Lei nº11.580, de 14 de novembro de 1996 (Lei do ICMS).
Lei nº 15342/2006	22/12/2006	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº11.580, de 14 de novembro de 1996 (Lei do ICMS).
Lei nº 15343/2006	22/12/2006	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº15.290/2006 (Lei do REFISPAR).
Lei nº 15350/2006	22/12/2006	ICMS	Acresce inciso VII ao art. 27, da Lei nº 11.580,de 14 de novembro de 1996 (Lei do ICMS).
Lei nº 15352/2006	22/12/2006	ICMS	Dispõe que créditos tributários e não tributários de valores que especifica, inscritos em Dívida Ativa após 1º/09/2006, não estão sujeitos ao processo de execução fiscal.
Lei nº 15354/2006	22/12/2006	ICMS	Dispõe sobre incentivos fiscais.(Empresas paranaenses).
Lei nº 15336/2006	22/12/2006	IPVA	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº14.260/03, de dezembro de 2003 (Lei do IPVA)e aprova tabela de valores venais para cálculo do referido imposto para o exercício de 2007.
Lei nº 15450/2007	22/01/2007	ICMS	Isenta de ICMS a saída de óleo diesel destinado ao consumo de embarcações pesqueiras nacionais.
Lei nº 15457/2007	22/01/2007	ICMS	Acresce parágrafo único ao art. 1º, da Lei nº14.985, de 06 de janeiro de 2006, conforme especifica e adota outras providências
Lei nº 15426/2007	30/01/2007	ICMS	Acrescenta alínea ao inciso II, do art. 14, da 11.580/96. (Nomenclatura Brasileira de Mercadorias – NBM/SH)
Lei nº 15429/2007	07/02/2007	ICMS	Altera parágrafos da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, Lei instituidora do ICMS.
Lei nº 15467/2007	12/02/2007	ICMS	Dá nova redação ao artigo 2º, da Lei nº 15.352,de 22 de dezembro de 2006.
Lei nº 15542/2007	22/06/2007	ICMS	Dispõe que o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, referente à apuração e recolhimento do ICMS, inclusive obrigações acessórias, mediante regime único de arrecadação, obedecerá ao disposto na Lei Complementar nº 123/2006.
Lei nº 15562/2007	04/07/2007	ICMS	Altera a Lei n. 15.450, de 15 de janeiro de 2007, excluindo a aplicação cumulativa da correção monetária com a SELIC para o cálculo dos juros moratórios, em relação aos créditos tributários.
Lei nº 15610/2007	22/08/2007	ICMS	Revoga o artigo 4º da Lei Estadual nº 13.213,de 29 de junho de 2001.
Lei nº 15634/2007	27/09/2007	ICMS	Autoriza o Poder Executivo efetuar cessão de uso do imóvel que especifica ao município de Irati e acresce alínea "z-B", ao inciso II, do art.14, da Lei 11.580/1996 (Lei do ICMS)
Lei nº 15617/2007	19/10/2007	ICMS	Dá nova redação ao artigo 1º, da Lei nº 14.895,de 09 de novembro de 2005.
Lei nº 15747/2007	24/12/2007	IPVA	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº14.260/03, de 22 de dezembro de 2003 (Lei do IPVA) e aprova tabela de preços médios de veículos a ser utilizada como base de cálculo do referido imposto para o exercício de 2008.
Lei nº 15760/2008	14/01/2008	ICMS	Exclui da lista de que trata a alínea “z-B” do inciso II do artigo 14 da Lei nº 11.580/96, os produtos classificados nas posições que especifica.
Lei nº 15794/2008	09/04/2008	ICMS	Introduz as alterações que especifica, na Lei nº11.580, de 14 de novembro de 1996.

Lei nº 16017/2008	19/12/2008	ICMS	Dispõe que o Procurador-Geral do Estado poderá autorizar a desistência da ação de execução fiscal e arquivamento definitivo do processo, sem a renúncia dos respectivos créditos tributários, nas hipóteses que especifica e adota outras providências.
Lei nº 16015/2008	19/12/2008	IPVA	Introduz as alterações que especifica, na Lei n.14.260, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA
Lei nº 16035/2008	29/12/2008	ICMS	Dispõe que será cassada a eficácia da inscrição junto ao Cadastro de Contribuintes do ICMS, dos estabelecimentos que forem flagrados comercializando, adquirindo, distribuindo, transportando, estocando ou revendendo produtos oriundos de cargas ilícitas, furtadas ou roubadas.
Lei nº 16127/2009	03/06/2009	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 15.426, de 15 de janeiro de 2007, conforme especifica.
Lei nº 16192/2009	24/07/2009	ICMS	Dá nova redação ao inciso VI, do art. 1º, da 14.978/2005, que isenta do ICMS produtos da cesta básica, conforme especifica e adota outra providência.
Lei nº 16353/2009	23/12/2009	IPVA	Introduz alterações na Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003
Lei nº 16355/2009	23/12/2009	ITCMD	Dispõe que os créditos tributários relativos ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, lançados ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, correspondentes fatos geradores ocorridos até 30/11/2009, poderão ser pagos conforme especifica.
Lei nº 16386/2010	25/01/2010	ICMS	Versa sobre a obrigatoriedade da apresentação de Certidão Negativa de Débito inscrito em dívida ativa junto à Fazenda Pública Estadual, nos casos em que dispõe.
Lei nº 16735/2010	27/12/2010	IPVA	Introduz as alterações que especifica, na Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
Lei nº 09/2010	06/01/2011	ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos –ITCMD. disciplina o controle, forma e prazo de pagamento
Lei nº 16828/2011	16/06/2011	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 15.562, de 04/07/2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, no Estado do Paraná.
Lei nº 17027/2011	21/12/2011	IPVA	Altera dispositivos da Lei nº 14.260, de 22/12/2003, que estabelecem normas sobre tratamento tributário pertinente ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores– IPVA.
Lei nº 17042/2011	26/12/2011	ICMS	Dispõe sobre a informatização dos processos administrativos de qualquer natureza, no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda.
Lei nº 17079/2012	23/01/2012	ICMS	Regulamenta o Acordo Direto de Precatórios e estabelece Políticas Fazendárias.
Lei nº 17082/2012	09/02/2012	ICMS	Determina a obrigatoriedade, em todo o Estado do Paraná, da discriminação na nota fiscal dos tributos incidentes sobre os produtos e serviços.
Lei nº 17127/2012	17/04/2012	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 13.214, de 29 de junho de 2001
Lei nº 17214/2012	09/07/2012	ICMS	Reduz a base de cálculo do ICMS incidente nas operações internas com o produto querosene combustível para aviação, de forma que a carga tributária seja equivalente a sete por cento. (Revoga a Lei nº 15.789, de 3 de março de 2008.)
Lei nº 17276/2012	01/08/2012	ICMS	Altera a Lei nº 11.580/96, que dispõe sobre o imposto sobre operações relativas circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. (Trata de informações serem fornecidas à SEFA, pelas administradoras de cartões, relativas as operações ou prestações promovidas por contribuintes cujos pagamentos sejam realizados por meio de seus sistemas de crédito, débito ou similar.)
Lei nº 17360/2012	27/11/2012	ICMS	Revoga as Leis nºs 13.971, de 26 de dezembro de 2002 e 14.999, de 26 de janeiro de 2006. As leis revogadas dispunham sobre tratamento tributário específico para importação pela EADI- Maringá

Lei nº 17405/2012	19/12/2012	ICMS	Implementa o Convênio ICMS nº 85/2011, que autoriza a concessão de crédito outorgado de ICMS destinado a estabelecimentos que invistam em infraestrutura no território paranaense, não podendo exceder, em cada ano, a cinco por cento da parte estadual da arrecadação anual do ICMS relativa ao exercício imediatamente anterior.
Lei nº 17400/2012	19/12/2012	IPVA	Altera os dispositivos que especifica da Lei nº14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
Lei nº 17444/2012	27/12/2012	ICMS	Altera a Lei nº 17.082, de 09 de fevereiro de2012, que regulamenta o Acordo Direto deprecatórios e estabelece Políticas Fazendárias.
Lei nº 17452/2012	27/12/2012	ICMS	Dispõe sobre a isenção de ICMS nas operações internas com óleo diesel utilizado na prestação de serviços de transporte público coletivo urbano e metropolitano integrado de passageiros.
Lei nº 17557/2013	06/05/2013	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580/96, que dispõe quanto ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação- ICMS.
Lei nº 17562/2013	08/05/2013	IPVA	Dispensa de pagamento os créditos tributários referentes a fatos geradores do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA lançados até 31 de dezembro 2007, conforme especifica.
Lei nº 17605/2013	20/06/2013	ICMS	Dispõe sobre a concessão, a alteração, a renovação e o cancelamento de inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS de estabelecimento do setor de combustíveis. Revoga a Lei nº 14.701, de 25 de maio de2005.
Lei nº 17617/2013	09/07/2013	ICMS	Altera os dispositivos que especifica, da Lei nº11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS.
Lei nº 17741/2013	30/10/2013	ICMS	Acrescenta § 5º ao art. 36 da Lei nº 11.580, de1996, que dispõe sobre o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS.
Lei nº 17740/2013	30/10/2013	ITCMD	Altera a Lei nº 8.927, de 1988, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos–ITCMD, e dá outras providências.
Lei nº 17771/2013	26/11/2013	ICMS	Altera e acresce os dispositivos que especifica à Lei nº 17.082, de 9 de fevereiro de 2012 que trata da regulamentação de acordo direto deprecatórios.
Lei nº 17772/2013	27/11/2013	ICMS	Dispõe sobre o parcelamento especial dos créditos tributários relacionados ao Imposto ICMS e ao Imposto ITCMD, em razão de programa de conciliação judicial e extrajudicial.
Lei nº 17808/2013	09/12/2013	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, incluindo produtos classificados na nomenclatura brasileira de mercadorias. (alínea “s” do inciso II do art. 14).
Lei nº 17907/2014	02/01/2014	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580, de 1996 -ICMS (Altera o caput do § 2º e os §§ 4º e 5º do art. 14, acrescentando-lhe os §§ 6º a 8º)
Lei nº 172/2014	02/05/2014	ICMS	Acrescenta parágrafo único ao art. 30 da nº 107, de 11 de janeiro de2005, que estabelece normas gerais sobre direitos e garantias aplicáveis na relação tributária do contribuinte com a administração fazendária do Estado do Paraná.
Lei nº 18132/2014	03/07/2014	ICMS	Dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e do Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA, inscritos em dívida ativa ou não, de empresas em processo de recuperação judicial e doutras providências.
Lei nº 18159/2014	21/07/2014	ICMS	Dispõe sobre parcelamento especial dos créditos tributários relacionados ao ICMS, relativos a fatos geradores que tenham ocorrido até 31 de março de 2014

Lei nº 18163/2014	21/07/2014	ICMS	Dá nova redação ao inciso III do § 2º do art. 1º da Lei nº 17.444, de 27 de dezembro de 2012, que implementou o Convênio ICMS nº 85/2011 autorizando a concessão de crédito outorgado de ICMS destinado a estabelecimentos que invistam em infraestrutura no território paranaense.
Lei nº 18278/2014	05/11/2014	ICMS	Autorização para a reativação dos Termos de Acordo de Parcelamento celebrados com base na Lei n. 17.082, de 9 de fevereiro de 2012, nas condições que especifica.
Lei nº 18279/2014	05/11/2014	ICMS	Dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM, o ICMS, o ITCMD e o IPVA, nas condições que especifica.
Lei nº 18280/2014	05/11/2014	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe quanto ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS e adoção de outras providências.
Lei nº 18277/2014	05/11/2014	IPVA	Alteração de dispositivos da Lei n. 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.
Lei nº 18292/2014	06/11/2014	ICMS	Estabelecimento de mecanismos para o incremento da cobrança judicial extrajudicial da dívida ativa do Estado, das Autarquias e das Fundações Públicas e adoção de outras providências.
Lei nº 18371/2014	16/12/2014	ICMS	Alteração de dispositivos da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e da Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto Sobre propriedade de Veículos Automotores.
Lei nº 18451/2015	07/04/2015	ICMS	Criação do Programa de Estímulo cidadania Fiscal do Estado do Paraná e adoção de outras providências.
Lei nº 18466/2015	27/04/2015	ICMS	Criação do Cadastro Informativo Estadual – Cadin Estadual
Lei nº 18468/2015	30/04/2015	ICMS	Criação do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, do Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos – PPD e da Cessão de Direitos Creditórios, e adoção de outras providências.
Lei nº 18573/2015	01/10/2015	ICMS	Instituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, disposição quanto ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, e adoção de outras providências.
Lei nº 18573/2015	01/10/2015	ITCMD	Instituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, disposição quanto ao Imposto sobre Transmissão e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, e adoção de outras providências.
Lei nº 18871/2016	20/05/2016	ICMS	Insere parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 16.127, de 3 de junho de 2009, que dispõe sobre a eficácia da inscrição junto ao Cadastro de Contribuintes do ICMS, dos estabelecimentos envolvidos com produtos oriundos de cargas ilícitas, furtadas ou roubadas.
Lei nº 18877/2016	30/09/2016	ICMS	Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, o Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais, e adota outras providências.
Lei nº 18878/2016	30/09/2016	ICMS	Institui a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e do Aproveitamento de Recursos Hídricos, a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais, o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos e Minerais, e adota outras providências.
Lei nº 18879/2016	30/09/2016	ICMS	Dispõe sobre a base de cálculo do ICMS de origem em outra unidade federada, sobre acessão do usufruto e adota outras providências.
Lei nº 18919/2016	14/12/2016	ICMS	Autoriza, na forma que especifica, a Procuradoria-geral do Estado do Paraná a celebrar composições em execuções fiscais com base na penhora do faturamento dos devedores, para fins de garantia e de pagamento da dívida ativa ajuizada e dos acessórios legais, devidos ao Estado do Paraná e às suas autarquias

Lei nº 18950/2016	23/12/2016	ICMS	Altera dispositivo da Lei nº 17.617, de 9 de julho de 2013, que dispõe sobre a concessão, a alteração, a renovação e o cancelamento de inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS de estabelecimento do setor de combustíveis.
Lei nº 19357/2017	21/12/2017	ICMS	Dá nova redação ao inciso II do art. 7º da Lei nº 16.372, de 30 de dezembro de 2009, que estabelece o quantitativo, para regularização, dos cargos em comissão e funções gratificadas que se destinam a atender a encargos de direção, de chefia ou de assessoramento superior nas Instituições Estaduais de Ensino Superior, e dá outras providências.
Lei nº 19358/2017	21/12/2017	IPVA	Dispõe sobre remissão dos créditos tributários decorrentes de fatos geradores do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores ocorridos até 31 de dezembro de 2011, ajuizados ou não, e até 31 de dezembro de 2012, não ajuizados, e adota outras providências.
Lei nº 19595/2018	12/07/2018	ICMS	Institui benefícios para incentivar o aproveitamento de energia elétrica produzida por micro geradores e minigeradores de energia distribuída e adota outras providências.
Lei nº 19635/2018	28/08/2018	IPVA	Altera a Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o tratamento tributário pertinente ao IPVA.
Lei nº 19777/2018	18/12/2018	ICMS	Dispõe sobre a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, decorrentes de atos normativos editados pelo Estado do Paraná, publicados no Diário Oficial Executivo até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.
Lei nº 19802/2018	21/12/2018	ICMS	Dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica.
Lei nº 19812/2019	08/02/2019	ICMS	Dispõe sobre o Programa Tarifa Rural Noturna, conforme especifica.
Lei nº 19849/2019	08/05/2019	ICMS	Altera dispositivo da Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS e da Lei nº 18.748, de 13 de abril de 2016, que dispõe sobre a distribuição das verbas de sucumbência, de natureza privada e alimentar, entre integrantes da carreira de Procurador do Estado e da carreira especial de Advogado do Estado, em extinção.
Lei nº 19889/2019	22/07/2019	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 19.777, de 18 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, decorrentes de atos normativos editados pelo Estado do Paraná, publicados no Diário Oficial Executivo até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º . 155 da Constituição Federal.
Lei nº 19926/2019	11/09/2019	ICMS	Acresce o inciso V ao art. 2º da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná.
Lei nº 19963/2019	02/10/2019	ICMS	Altera a Lei nº Lei 19.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre tratamento diferenciado de pagamento de dívidas tributárias relacionadas com o ICM e o ICMS, nas condições que especifica.
Lei nº 19971/2019	22/10/2019	IPVA	Acrescenta dispositivo à Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
Lei nº 19990/2019	08/11/2019	ICMS	Altera dispositivos na Lei nº 18.466, de 24 de abril de 2015, que cria o Cadastro Informativo Estadual, na Lei nº 18.292, de 4 de novembro de 2014, que estabelece mecanismos de incremento da cobrança da Dívida Ativa e na Lei nº 16.035, de 29 de dezembro de 2008, que trata da redução da litigiosidade no âmbito fiscal.
Lei nº 20046/2019	16/12/2019	ICMS	Altera a Lei nº 14.586, de 22 de dezembro de 2004, que proíbe a cobrança de ICMS nas contas de serviços públicos estaduais a igrejas e templos de qualquer culto.

Lei nº 20079/2019	18/12/2019	IPVA	Altera os dispositivos que especifica das Leis nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, e nº14.260, de 22 de dezembro de 2003
Lei nº 20250/2020	02/07/2020	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base nos §§ 2º e 3º do inciso II do art. 155 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996, e dá outras providências.
Lei nº 20255/2020	02/07/2020	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580 de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base nos §§ 2º e 3º do inciso II do art. 155 da Constituição Federal e na Lei nº 87, de 13 de setembro de 1996.
Lei nº 20263/2020	23/07/2020	IPVA	Dispõe sobre o parcelamento do IPVA do exercício de 2020, em relação a veículos adquiridos em anos anteriores, nas condições que especifica.
Lei nº 20303/2020	31/08/2020	ITCMD	Altera dispositivo da Lei nº 18.573, de 30 de setembro de 2015, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, dispôs quanto ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, e adotou outras providências.
Lei nº 20374/2020	29/10/2020	ICMS	Dispõe sobre a autorização da isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS nas operações de doação aos órgãos da Justiça Eleitoral de produtos e materiais de combate e prevenção à Covid-19 a serem utilizados durante a realização das eleições municipais de 2020 e dá outras providências.
Lei nº 20383/2020	19/11/2020	ICMS	Acrescenta dispositivos na Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS.
Lei nº 20531/2021	14/04/2021	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
Lei nº 20554/2021	06/05/2021	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS para incluir no Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná -FECOP e também prestações de serviço de comunicação, veículos automotores novos e energia elétrica, exceto a destinada à eletrificação rural, e dá outras providências
Lei nº 20634/2021	06/07/2021	ICMS	Institui o Programa Retoma Paraná viabilizando aos contribuintes em recuperação judicial ou extrajudicial ou em regime falimentar, nos termos da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, condições mais benéficas para saldar seus débitos, por força da crise econômica ocorrida pela pandemia da Covid-19.
Lei nº 239/2021	14/12/2021	ICMS	Dispõe sobre o parcelamento de valores relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, sujeitos ao regime de substituição tributária, que foram objeto de comunicado de autor regularização pelo fisco estadual aos estabelecimentos varejistas de produtos farmacêuticos, na forma que especifica, altera a legislação tributária e doutras providências.
Lei nº 249/2022	23/08/2022	ICMS	Estabelece critérios para os Índices de Participação dos Municípios na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
Lei nº 21216/2022	31/08/2022	ICMS	Altera a Lei nº 18.451, de 6 de abril de 2015, que dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.
Lei nº 21227/2022	06/09/2022	ICMS	Autoriza a concessão de crédito presumido do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação aos produtores ou distribuidores paranaenses de etanol hidratado combustível, com fulcro no inciso V do caput e no § 5º, ambos do art. 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, e no Convênio ICMS 116, de 27 de julho de 2022.
Lei nº 21345/2022	27/12/2022	IPVA	Altera o inciso XIII do art. 14 da Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o tratamento tributário pertinente ao IPVA.

Lei nº 20389/2020	04/12/2020	ICMS	Altera dispositivos da Lei n.º 18.877, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre processo administrativo fiscal, o Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais.
Lei nº 20392/2020	04/12/2020	ICMS	Dispõe sobre o restabelecimento de parcelamentos relativos ao ICMS às empresas em recuperação judicial, de que trata a Lei Federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.
Lei nº 20418/2020	11/12/2020	ICMS	Dispõe sobre o restabelecimento de parcelamentos relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, cuja rescisão tenha decorrido de inadimplência no período de 1.º de março de 2020 a 30 de junho de 2020
Lei nº 21307/2022	13/12/2022	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que trata do ICMS, com fulcro no inciso II do § 2º e no § 3º do art. 155 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996.
Lei nº 21308/2022	13/12/2022	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que trata do ICMS, para introduzir as modificações decorrentes da publicação da Emenda Constitucional Federal nº 123, de 14 de julho de 2022, e da Lei Complementar Federal nº 194, de 23 de junho de 2022, e dar outras providências.
Lei nº 20419/2020	14/12/2020	ICMS	Altera dispositivo da Lei nº 13.214, de 29 de junho de 2001, que trata do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
Lei nº 20875/2021	15/12/2021	ICMS	Altera a Lei nº 18.451, de 6 de abril de 2015, que instituiu o Programa de Estímulo Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.
Lei nº 15052/2006	16/15/2006	IPVA	Altera a alínea “c”, do inciso V, do art. 14, 14.260, de 22 de dezembro de 2003. (IPVA).
Lei nº 16016/2008	19/12/2008	ICMS	Dispensa os créditos tributários decorrentes da aplicação das penalidades previstas nos incisos XIX e XX do § 1º do art. 55 da Lei n.11.580/1996, na hipótese que especifica.
Lei nº 20946/2021	20/12/2021	ICMS	Dispõe sobre o programa de parcelamento incentivado de créditos tributários relativos ao ICMS e ao IPI, e de créditos não tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, nas condições que especifica.
Lei nº 21341/2022	27/12/2022	ICMS	Altera dispositivos da Lei nº 14.895, de 9 de novembro de 2005, que dispõe sobre tratamento tributário em relação ao ICMS aos estabelecimentos industriais de produtos eletroeletrônicos, de telecomunicação e de informática, em favor de empresas localizadas em Foz do Iguaçu
Lei nº 20949/2021	31/12/2021	ICMS	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base no art. 155, inc. II, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

ANEXO E – Parâmetros no cálculo de gastos com presos com base na Resolução CNPCP nº 06/2012

Item	Despesas	Observações
1	Despesas com Pessoal	
1.1.1	Salários: órgãos da administração penitenciária	Via de regra, as despesas provenientes da rubrica “Salários” são correspondentes àquelas decorrentes da folha de pessoal efetivo e comissionado do órgão responsável pela administração penitenciária. Deveria, no entanto, também incluir as despesas com pessoal de outros órgãos e secretarias que atuam no sistema. O que se observa é a não inclusão desse gasto no cálculo dos custos prisionais.
1.1.2	Salários: outros órgãos	
1.2	Material de expediente	Em geral, o termo é utilizado para delimitar as despesas com uma infinidade de materiais utilizados diretamente nos trabalhos administrativos, tais como: agenda, alfinete de aço, almofada para carimbos, apagador, apontador de lápis, grampos, guia para arquivo, guia de endereçamento postal, impressos e formulários em geral, lacre, lápis, livros de ata etc. Resta saber, contudo, o porquê de a norma elencar esse gasto como “despesas com pessoal”, visto que há, também, no item 2.4, a rubrica “material de escritório”. Essa sobreposição temática resulta em inconsistências na utilização da Resolução por parte das Unidades da Federação. Essa discrepância pode ser observada nas planilhas de gastos enviadas pelas UFs. O estado de Rondônia, por exemplo, não contabiliza gastos com “material de escritório” e contabiliza gastos com material de expediente. Já em Alagoas, essa lógica se inverte: a rubrica “material de expediente” foi excluída do rol de gastos.
1.3	Prestadores de serviço	Despesa com a contratação de pessoa física na prestação de serviços, com o intuito de complementar o quadro de pessoal do Sistema Prisional.
1.4	Estágio remunerado de estudantes	Pagamento de bolsa e vale transporte para estagiários. Essas despesas têm como base legal a Lei no 11.788/2008 que dispõe sobre estágio de estudantes.
2	Outras despesas	
2.1	Aluguéis (bens imóveis, móveis, veículos e equipamentos de informática)	(Ver item 2.9)
2.2	Transportes (inclusive para deslocamento para as audiências e atendimentos à saúde) e combustíveis	Compõem esta rubrica as locações de automóveis, gastos com combustíveis, aquisição de materiais e manutenção de frota própria destinada à locomoção e escolta de pessoas privadas de liberdade, bem como a utilização por gestores da administração penitenciária. A dificuldade de se encontrar o valor exato desta rubrica é que, em algumas Unidades da Federação, o transporte da pessoa privada de liberdade é realizado pela Polícia Militar, e não pelo agente penitenciário, portanto, sendo computado nos gastos daquela corporação.
2.3	Material de Limpeza	O item 2.4 do Anexo I da Resolução no 4/2017 do CNPCP dispõe sobre a obrigatoriedade do Estado em fornecer esses itens.
2.4	Material de escritório	(Ver item 1.2)
2.5	Água, luz, telefone, lixo e esgoto	
2.6	Manutenção predial	
2.7	Manutenção de equipamentos de segurança	Em algumas Unidades da Federação, a manutenção de equipamentos de segurança e de informática é realizada por meio da contratação de prestadores de serviços. Logo, essas atividades também podem ser contabilizadas no item 1.3.
2.8	Manutenção de equipamentos de informática	

2.9	Aquisição e/ou aluguel de equipamentos de segurança, de informática, veículos, moveis e imóveis	Novamente aqui há uma sobreposição de funções, desta vez com o item 2.1. Outra questão a ser considerada segundo as classificações orçamentárias é que esse item contém despesas de categorias econômicas distintas: quando falamos de aquisição de equipamentos, veículos e imóveis – esses gastos devem ser contabilizados como despesas de capital. Já o aluguel, refere-se a uma despesa corrente. Segundo o Manual Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) devem, portanto, ser computadas em grupos de natureza da despesa distintos.
2.10	Atividades laborais e educacionais	De acordo com o Artigo 17º da Lei de Execução Penal no 7.210/84, a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado. Desse modo, nesta rubrica deveriam constar despesas com capacitações e materiais de uso nas atividades laborais destinadas aos internos. Resta saber, contudo, como são contabilizados os gastos realizados pelas Secretarias de Educação que se destinam ao público prisional.
2.11	Contrapartida da administração penitenciária em relação a parcerias para desenvolvimento de atividades laborais ou educacionais dos presos	
2.12	Alimentação	Segundo o Artigo 12º da Lei de Execução Penal no 7.210/84, é uma obrigação da administração penitenciária fornecer assistência material ao preso que consistirá também no fornecimento de alimentação.
2.13	Material de higiene pessoal	A Resolução no 4 de 5 de outubro de 2017 do CNPCP, que dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade, regulamenta, em seu anexo 1, os itens mínimos que devem conter em ambos os kits e a periodicidade de sua reposição.
2.14	Colchões, uniformes, roupas de cama e banho	
2.15	Recursos para assistência à saúde do preso (médica, odontológica, psicológica, terapia ocupacional, etc.)	A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, disciplina as responsabilidades do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça e Segurança Pública no que tange à política. Para financiar a política, recursos federais para custeio dos serviços são repassados diretamente aos estados e municípios habilitados. Na PNAISP, o financiamento participativo dos estados é equivalente a 20% do total do incentivo de custeio repassado pelo Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde dos municípios aderentes. Ou seja, parte do dispêndio com a política se dá no nível Municipal, não constando, desse modo, no cálculo dos gastos dos governos estaduais com a política, dificultando assim sua inclusão nos custos relativos à saúde dos presos.

FONTE: Conselho Nacional de Justiça, p. 15. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.