

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Maria Catharina Melo Lima de Souza

O SISTEMA DE PARCERIAS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR COMO  
ALTERNATIVA À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO: UM  
ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DA METODOLOGIA APAC PARA A POLÍTICA DE  
ENCARCERAMENTO DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2019

Maria Catharina Melo Lima de Souza

O SISTEMA DE PARCERIAS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR COMO ALTERNATIVA À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO: UM ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DA METODOLOGIA APAC PARA A POLÍTICA DE ENCARCERAMENTO DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2019

S729s

Souza, Maria Catharina Melo Lima de.

O sistema de parcerias com entidades do terceiro setor como alternativa à execução de políticas públicas pelo estado [manuscrito] : um estudo da contribuição da metodologia APAC para a política de encarceramento do sistema prisional do estado de Minas Gerais / Maria Catharina Melo Lima de Souza. – 2019.

[9], 86 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 48-51

1. Sistema Penitenciário – Minas Gerais. 2. Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC). 3. Políticas Públicas – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 343.82(815.1)

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Maria Catharina Melo Lima de Souza

**O SISTEMA DE PARCERIAS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR COMO ALTERNATIVA À EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO: UM ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DA METODOLOGIA APAC PARA A POLÍTICA DE ENCARCERAMENTO DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

---

Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

---

Mestre Danielle Oliveira Xavier (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 17 de junho de 2019.

À minha família,

Peri, Ceci e Yano

## RESUMO

Ao final do século XX, foi pensada no Brasil uma Reforma Gerencial do Aparelho do Estado baseada nas ideias de Luís Carlos Bresser Pereira e implantada pela Emenda Constitucional nº19 de 1998. A Reforma representou a transição do modelo burocrático da Administração Pública para o gerencial além de noções de eficiência na utilização dos recursos públicos. Minas Gerais acompanhou esse processo iniciando, em 2003, um modelo de gestão por resultados, realizando ajuste fiscal das contas públicas e priorizando a cogestão de serviços com entidades do Terceiro Setor: Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Nesse sentido, uma das áreas mais contempladas pela entrada de tais organizações na execução de políticas públicas foi a Segurança Pública, que era má gerida pelo Estado e representava elevada parcela de gastos em relação às despesas totais do orçamento.

Ganharam destaque as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), OSCs que oferecem políticas de encarceramento alternativas ao sistema tradicional regido pelo Poder Público através de parcerias com o Estado por meio da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP). São apresentadas, ao longo do trabalho, as principais diferenças metodológicas, de custeio e de resultados dos dois modelos de política de encarceramento e os principais desafios a serem resolvidos nesse segmento da Segurança Pública em Minas Gerais. Ao fim, conclui-se que a metodologia APAC representa melhor o princípio da eficiência na política carcerária, mas não é suficiente para a resolução dos problemas carcerários atuais: pelo baixo número de vagas disponíveis em cada unidade, pelas dificuldades de implantação dessas entidades, pela necessidade de maior fomento à participação do Terceiro Setor na gestão de serviços públicos não exclusivos do Estado, e pelas alterações metodológicas e administrativas que devem ser feitas no sistema carcerário tradicional.

**Palavras-chave:** Reforma Gerencial. APAC. Terceiro Setor. SEAP. Política Carcerária. Termo de Colaboração. Organização da Sociedade Civil (OSC).

## ABSTRACT

At the end of the twentieth century, a Management Reform of the State Apparatus based on the ideas of Luís Carlos Bresser Pereira and implemented by the Constitutional Amendment No. 19 of 1998 was conceived in Brazil. The Reform represented the transition from the bureaucratic model of Public Administration to the managerial beyond notions of efficiency in the use of public resources. Minas Gerais followed this process by initiating a results management model in 2003, carrying out fiscal adjustment of public accounts and prioritizing the co-management of services with Third Sector entities: Social Organizations (CSOs), Civil Society Organizations (CSOs) and Organizations Civil Society of Public Interest (OSCIP). In this sense, one of the areas most contemplated by the entry of such organizations into the implementation of public policies was Public Security, which was poorly managed by the State and represented a large share of outlays in relation to total budget expenditures.

The Association of Protection and Assistance to Convicted Persons (APACs), CSOs that offers alternative incarceration policies to the traditional system ruled by the Public Power through partnerships with the State through the State Department of Prison Administration (SEAP) were highlighted. The main methodological, cost and results differences of the two models of incarceration policy and the main challenges to be solved in this segment of Public Security in Minas Gerais are presented along this work. Finally, it is concluded that the APAC methodology better represents the principle of efficiency in prison policy, but it is not enough to solve the current prison problems: because of the low number of places available in each unit, the difficulties of implementing those entities, the need for greater support for the participation of the Third Sector in the management of non-exclusive public services of the State, and for the methodological and administrative changes that must be made in the traditional prison system.

**Keywords:** Management Reform. APAC. Third sector. SEAP. Prison Policy. Term of Collaboration. Civil Society Organization (CSO).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo de Cooperação .....	15
Figura 2 – Distinção entre parcerias firmadas entre órgãos públicos e convênios do poder público com entidades privadas.....	34
Figura 3 – Unidades Prisionais No Brasil Por Tipo De Gestão em 2016.....	60

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas Realizadas com a Função Segurança Pública – União e Unidades da Federação no ano de 2017.....	42
Tabela 2 – Despesas realizadas com Segurança Pública na subfunção de Custódia e Reintegração Social por programa pelo estado de MG no ano de 2018.....	44
Tabela 3 – Valores Autorizados e Repassados pela SEAP MG às unidades APAC no ano de 2017.....	47
Tabela 4 – Situação da ocupação dos presos no regime carcerário tradicional sob custódia da SEAP MG em 2019.....	49
Tabela 5 – Quantitativo de instituições APACs registradas no Brasil por gênero dos encarcerados no ano de 2019.....	49
Tabela 6 – Condenados que cumprem a sentença nas APACs brasileiras por modalidade de regime penal em 2019.....	50
Tabela 7 – Condenados que cumprem sentença nas APACs brasileiras e que estudam por nível de ensino em 2019.....	50
Tabela 8 – Condenados que cumprem pena no regime APAC e que trabalham por modalidade de ofício em 2019.....	51
Tabela 9 – Média de custo por condenado nas unidades APACs por mês no ano de 2019.....	51
Tabela 10 – Média das taxas de reincidência policial de egressos do sistema carcerário administrado pelas APACs calculadas pela FBAC no ano de 2019 e dos egressos do sistema tradicional em Minas Gerais segundo estudo realizado pela Revista Brasileira de Ciências Sociais em 2008.....	52

## LISTA DE SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CRS	Centro de Reintegração Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSS	Conselho de Sinceridade e Solidariedade
DCC	Diretoria de Contratos e Convênios
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FJP	Fundação João Pinheiro MG Minas Gerais
FPE	Fundo Penitenciário Estadual
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFI	<i>Prison Fellowship International</i>
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	A REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO .....	13
3	AS PARCERIAS COMO MEIO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	18
3.1.	Conceitos .....	18
3.1.1	Parcerias Entre o Poder Público e o Terceiro Setor .....	21
3.2.	Estabilidade dos convênios e seus fatores .....	22
3.3.	Prestação de contas e <i>accountability</i> .....	25
4	AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	29
4.1.	Do sistema de parcerias na prestação dos serviços públicos .....	30
4.2	Da responsabilidade do Estado na Segurança Pública e nas políticas de encarceramento .....	35
4.2.1	A legitimidade da atuação das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados .....	37
4.3	Do choque de gestão e fomento à criação de parcerias .....	39
5	Contexto financeiro e estatístico da Segurança Pública E DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL do Estado de Minas Gerais .....	41
5.1	Comparativos das condições de encarceramento e da presença de atividades laborais e educativas no regime APAC e no sistema prisional tradicional .....	44
6	Associação De Proteção E Assistência Aos Condenados - APAC .....	54
6.1	Experiência em Minas Gerais e reconhecimento internacional .....	60
7	Impressões a respeito das parcerias pelos responsáveis pelas APACs convenentes e pelos analistas da Secretaria dE Estado de Administração Prisional .....	62
7.1	As impressões dos servidores da Secretaria Estadual de Administração Prisional .....	64
7.2	Impressões dos responsáveis pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados .....	66
7.3	Impressões observadas durante a visita <i>in loco</i> na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados do Município de Nova Lima .....	68
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	72
	REFERÊNCIAS .....	78
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA NA DCC DA SEAP MG .....	82
	Apêndice B – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA AOS REPRESENTANTES DAS APACS DE MG .....	83
	ANEXO A – TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 03/2017 .....	84

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro, após a Reforma Gerencial de 1995, introduziu a participação do Terceiro Setor na execução de políticas públicas em setores nos quais ele se mostrava ineficiente, no intuito de aumentar a eficiência da utilização dos recursos públicos e melhorar os resultados.

A elaboração deste trabalho partiu da problemática da inoperância da atuação do Estado no provimento de serviços públicos, dos quais ele não detém exclusividade, em contrapartida aos resultados obtidos em contextos nos quais se observa uma cogestão junto ao Terceiro Setor, como, por exemplo, na política carcerária.

O Terceiro Setor é composto por membros da sociedade civil que apresentem interesse em prestar serviço ao Poder Público em determinada área. Nele, se destacam em Minas Gerais, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, Organizações da Sociedade Civil que atuam, de maneira voluntária, na execução de uma política carcerária alternativa à prestada pelo Estado.

Assim, essas entidades atuam de forma colaborativa com o Poder Público, a partir de fomento realizado por este, na execução de serviços públicos que ofereçam melhores resultados à população, a partir do melhor uso dos recursos públicos.

Assim, o trabalho objetiva discutir a contribuição da participação do Terceiro Setor na gestão de serviços públicos; expor o surgimento da ideia de administração gerencial no Estado de Minas Gerais junto ao fomento à participação das OSCs da política carcerária; e apresentar a metodologia APAC de privação de liberdade na execução da política de encarceramento.

A metodologia utilizada no processo envolve pesquisas documentais e bibliográficas para a elaboração do referencial teórico; a análise quantitativa de dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais e da Fraternidade Brasileira de Segurança Pública; e a realização de entrevistas estruturadas e semiestruturadas com agentes penitenciários da Diretoria de Contratos e Convênios da SEAP e com representantes legais de Associações de Proteção e Assistência aos Condenados.

Na primeira metade do século XX, o Brasil acompanhou a tendência internacional que se caracterizava pela marcante atuação da Administração Pública na economia e no provimento de serviços. Esse modelo de Estado interventor começou a ser questionado na década de 70 e a partir da necessidade de um reajuste das contas públicas.

O Capítulo 1 discute o movimento reformista brasileiro, que consagrado pela Reforma Gerencial de 1995, surgiu como solução fiscal das contas públicas e reaparelhamento da máquina estatal que era burocrática e não desempenhava sua função com eficiência.

A Reforma ocorre com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tratado no Capítulo 2 deste trabalho, baseado nas ideias gerencialistas de Luís Carlos Bresser Pereira. A transição de uma Administração Pública burocrática para um modelo gerencial buscou o aumento da eficiência dos gastos e das funções públicas e a aproximação do Estado com o Terceiro Setor.

A participação das entidades do Terceiro Setor na execução de políticas públicas nas áreas cuja exclusividade não era estatal se deu por meio de três formas de parceria: o firmamento de Contratos de Gestão com Organizações Sociais (OS); de Termos de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil (OSC); e de Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O reflexo da Reforma Gerencial se fortaleceu em Minas Gerais a partir de 2003 com o Choque de Gestão, que visava a uma gestão por resultados, conforme será apresentado no Capítulo 4. A visão gerencial do Choque de Gestão propôs a delimitação da atuação do Estado em áreas estratégicas, de modo a fomentar a cogestão de serviços públicos com o Terceiro Setor através de parcerias.

O Terceiro Setor é apresentado no Capítulo 3, no qual são explicados os quatro tipos de entidades que o compõem: Organizações Não Governamentais (ONGs); Organizações Sociais (OS); Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Em seguida, faz-se a discussão do fomento às parcerias com tais entidades para a execução de

políticas públicas. Nesse sentido, são discutidas algumas características de tais parcerias, como a inexigibilidade de processo licitatório, o interesse comum de ambos os partícipes, a ausência de vínculo contratual e os fatores que afetam a continuidade dos convênios da Administração Pública.

Nesse contexto, são apresentadas as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados como OSCs de importante valor na política carcerária no Estado de Minas Gerais.

No Capítulo 5, são apresentados alguns índices da criminalidade no Estado de Minas Gerais e nas demais entidades federativas, além das despesas com a função Segurança Pública, que se divide em Policiamento, Defesa Civil e Inteligência e Informação, e pode-se perceber que MG é um dos estados que mais investem na função.

Em sequência, são apresentados alguns dados dos gastos com o sistema prisional por Minas Gerais e são feitas comparações em relação aos resultados e às metodologias dos dois sistemas carcerários: o tradicional e o proposto pelas APACs.

O Capítulo seguinte melhor evidencia a metodologia adotada pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, baseada em 12 princípios: Participação da comunidade; Recuperando ajudando recuperando; Trabalho; Religião; Assistência Jurídica; Assistência à Saúde; Valorização Humana; a participação e integração da família; Participação e fomação de voluntários na comunidade; Centro de Reintegração Social; Mérito como critério de progressão e avaliação; Jornada de Libertação com Cristo. Em sequência, também é discutida a responsabilidade estatal na Segurança Pública e a constitucionalidade do fomento à atuação das APACs como OSCs gestoras de uma política prisional.

A seguir, no Capítulo 7, são apresentadas as percepções que a autora obteve ao realizar entrevistas com os responsáveis pela análise dos convênios com as APACs da Diretoria de Contratos e Convênios (DCC) da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), e com os presidentes voluntários de um grupo amostral de cinco APACs: Santa Luzia, Passos, Pirapora, Itaúna e Frutal. Ainda nesse capítulo, há a descrição das observações realizadas durante visita técnica *in loco* na APAC do município de Nova Lima. São pontuadas, nesse capítulo, as

principais dificuldades encontradas no cumprimento de Termos de Colaboração entre o Poder Público e as OSCs, além das peculiaridades da metodologia do sistema carcerário alternativo executado pelas APACs.

Por fim, as considerações finais congregam os principais resultados e análises verificados ao longo do presente trabalho.

## **2 A REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO**

O Brasil acompanhou a crise mundial do modelo de governo interventor a partir da década de 1970, na qual começa a ser discutida a necessidade de repensar a capacidade de atuação estatal e de buscar alternativas na administração pública para que a prestação de serviços públicos não seja afetada em áreas nas quais o Estado fique ineficiente. É a partir dessa proposta que foi pensada uma Reforma Administrativa.

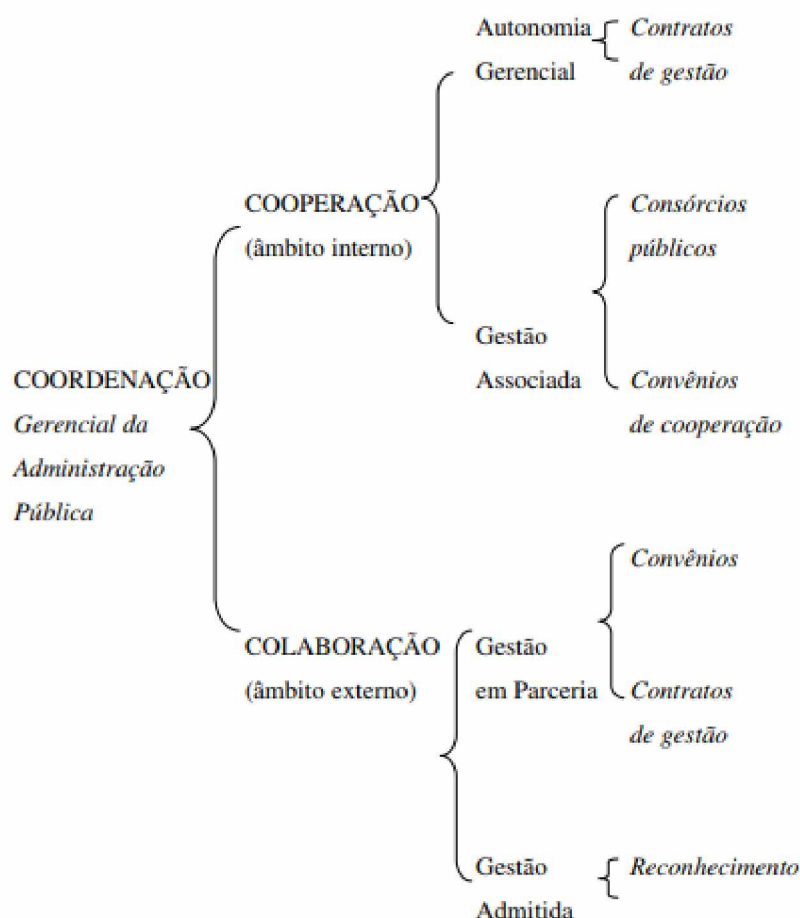
A fim de garantir uma melhor atuação estatal na elaboração e na execução de políticas públicas, buscou-se conferir um caráter gerencial ao Estado. A Reforma foi baseada nas propostas de Administração Pública Gerencial do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), pensado principalmente por Luiz Carlos Bresser Pereira em 1995. O Plano sugere maior aproximação do poder do Estado com o Terceiro Setor, composto majoritariamente por Organizações Sociais, regulamentadas pela Lei nº 9.637 de 1998, e por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, regulamentadas pela Lei nº 9790 de 1999. A Reforma surgiu da necessidade de diminuir as funções do Estado para que ele delegasse a prestação de serviços públicos a outros setores da sociedade e se concentrasse em funções essenciais.

Quanto ao aspecto jurídico da Reforma, a Emenda Constitucional nº 19/1998 normatizou as diretrizes das alterações em todo o país para que ocorressem mudanças no modelo de administração brasileiro. Foi introduzido o

Princípio da Eficiência a partir do debate e da necessidade de se ofertar melhores e mais satisfatórios serviços públicos à população. O Princípio da Eficiência na Administração Pública remete à proposta de se realizar uma tarefa de interesse público visando o alcance dos melhores resultados possíveis a partir da melhor utilização dos recursos públicos financeiros, e está diretamente ligado aos Princípios da Economicidade, da Razoabilidade e da Moralidade. Ele exige dos agentes públicos o alcance do bem comum por meio de imparcialidade, transparência, neutralidade, participação, qualidade e eficácia.

A Reforma foi responsável pela transição do modelo de gestão burocrática da administração para o modelo gerencial através de noções de cooperações internas e colaborações externas e de controle das despesas e finanças públicas.

Figura 1: Modelo de Cooperação



Fonte: (Moreira Neto, 2000)

A figura ilustra as interações da administração gerencial: no âmbito interno, ocorrem os contratos de gestão, entre setores da Administração Direta e da Administração Indireta, e os convênios de cooperação, que permitem compartilhamento da gestão de um serviço público entre os entes federados, ou seja, envolve somente o poder público; já no âmbito externo, o que se estabelecem são os convênios de colaboração, envolvendo ao menos uma entidade do setor público e entidades privadas.

Com o remanejamento dos gastos públicos, tornaram-se necessárias alterações no papel do Estado de forma a garantir maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Como colocado por Carvalho Filho (2015, p. 358) “a Reforma abriu espaço para a descentralização dos serviços públicos.” A delegação da

execução de uma política pública é um contrato realizado com pessoas ou entidades previamente existentes.

Os serviços públicos estão e sempre estarão sob a titularidade das pessoas federativas, na forma pela qual a Constituição procedeu à partilha das competências constitucionais. Essa titularidade, retratando, como retrata, inequívoca expressão de poder político e administrativo, é irrenunciável e insuscetível de transferência para qualquer outra pessoa. Resulta, por conseguinte, que o alvo da descentralização é tão somente a transferência da execução do serviço (delegação), e nunca a de sua titularidade. (CARVALHO FILHO, 2015)

A Reforma Administrativa seguia a proposta de doutrina administrativista, que buscava levar para o setor público os princípios gerenciais do setor privado, atingindo melhores resultados a partir dos menores custos, de forma a reduzir a morosidade e o desperdício de recursos públicos e de resgatar o princípio da eficiência na Administração Pública. O cumprimento do princípio da eficiência admitiu no ordenamento jurídico a necessidade de se aperfeiçoar a gestão e a implantação dos serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2015).

Para maior aplicabilidade do princípio da eficiência na Administração Pública, a atividade estatal deu maior relevância às áreas tidas como essenciais, e buscou-se uma aproximação do setor público com o privado, composto por entidades positivadas pelas leis nº 9.637 de 1998 e nº 9.790 de 1999 que qualificam, respectivamente, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de interesse público (CARVALHO FILHO, 2015). A Reforma Política e Administrativa serviu como instrumento legal para transferir atividades e prestação de serviços do Setor Público para organizações sociais, sem a necessidade de realizar concessões ou permissões, e fomentou o crescimento do terceiro setor ao promover Organizações Não-Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (MARRAMARCO, 2008).

Uma das principais vantagens da descentralização das atividades não exclusivas do Estado é o ganho em transparência a qual ficam submetidas as entidades que estabelecem algum acordo com o setor público e na garantia do cumprimento e do alcance dos resultados acordados, promovendo, assim, aumento na eficiência da prestação dos serviços. Além do crescimento da eficiência na

prestação dos serviços públicos, buscava-se alcançar maior participação da sociedade das decisões político-administrativas (ALMEIDA, 2011). Nesse contexto, quanto maior o controle social de uma política pública, maior a transparência da utilização dos recursos públicos, o que pode desencadear em maior eficiência dos gastos.

Essa forma de descentralização administrativa, quando realizada por meio de atos administrativos multilaterais, legitima a realização de convênios.

### **3 AS PARCERIAS COMO MEIO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Em busca da modernização do poder público brasileiro e do aumento da eficiência do aparelho estatal, foram pensadas novas formas de prestação de serviços públicos. Como apontado na Figura 1 deste trabalho, os dois meios de Coordenação Gerencial da Administração Pública são a Cooperação, firmada entre entes da Administração Direta ou Indireta, e a Colaboração, estabelecida entre um membro da Administração Pública e entidades externas a ela.

Uma forma de delegar funções do Poder Público quanto à execução de serviços e atividades que beneficiem a coletividade (CARVALHO FILHO, 2015), de forma a retirar a atribuição total do Estado, é a criação de alianças entre o Poder Público e demais entidades. A fim de estabelecer relações que garantam direitos e deveres das partes incluídas de modo a tornar possível o atendimento a um interesse público, a Administração Pública estabelece, portanto, contratos ou convênios com outra entidade pública, com particulares ou com pessoas jurídicas de direito privado, tais como associações ou fundações (CAMPOS, 2011).

#### **3.1. Conceitos**

Um contrato administrativo é uma relação consensual, na qual não há imposição de uma das partes, e ambas atuam a fim de gerar compensações recíprocas e opostas – como um contrato de compra e venda, haverá a realização das vontades tanto da parte que irá comprar, quanto da parte que venderá.

Já os convênios, surgiram da proposta de descentralizar a administração pública, e da ampliação das funções do Estado e suas complexidades, e, ao contrário do que é proposto pelos contratos, as duas partes que estabelecem um convênio possuem um interesse comum e recíproco, voltados para a cooperação, e não para o lucro. A prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída à outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize. (GASPARINI, 2012, p. 371)

A Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (1997) definiu convênio por:

Art. 1º A execução descentralizada de Programa de Trabalho a cargo de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, que envolva a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programas de trabalho, projeto, atividade, ou de eventos com duração certa, será efetivada mediante a celebração de convênios ou destinação por Portaria Ministerial, nos termos desta Instrução Normativa, observada a legislação pertinente.

§ 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – convênio - instrumento, qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como participe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (STN, 1997)

Três partes estão envolvidas na celebração dos convênios: a proponente, a concedente e a conveniente. A parte concedente nada mais é que o órgão da Administração Pública responsável pelas transferências dos recursos financeiros e pela descentralização da autonomia para a execução de um projeto; a parte proponente se torna o mesmo partícipe do conveniente a partir da celebração do convênio, é um órgão da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo ou entidade sem fins lucrativos que demonstre capacidade técnica e operacional para cumprir os dispositivos legais da parceria, além de ser o responsável por propor ao titular do órgão a celebração de convênios (SANTANA, 2016); e a parte conveniente é o ente com o qual a administração estadual ou federal viabiliza programas ou projetos e pactua convênios.

Os Convênios Administrativos são firmados entre entidades públicas, como União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ou entre entidades públicas e particulares, desde que tenham o mesmo interesse que o Poder Público.

Conforme a Figura 1, a gestão de serviços públicos por parcerias envolvendo um ou mais entes da sociedade, pode ser dividida entre convênios administrativos e contratos de gestão. Quanto aos convênios, decidiu-se limitar a legislação referente a eles a parcerias entre pessoas federativas (CARVALHO FILHO, 2015); ao passo em que acordos firmados entre o Poder Público e o Terceiro Setor, por exemplo, são especificadas pelas leis que disciplinam os contratos de gestão, que formam parcerias para o fomento de organizações aptas a prestarem serviços públicos que não são de exclusividade do Estado. Uma das particularidades dessa segunda modalidade de parceria, envolvendo o Poder Público e o Terceiro Setor, é o pacto de resultados: no ato de sua celebração, já são firmados os resultados e objetivos esperados ao fim do exercício da parceria.

Parcerias voluntárias são regidas juridicamente pela Lei nº 13.019 de 2014:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014)

Já o interesse comum entre entidade pública e privada fica destacado no trecho seguinte elaborado por Di Pietro (2002):

Nas hipóteses em que é possível a sua celebração, ele não é adequado como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento (v. item 2.5). É normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Em vez de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos, favores fiscais etc. A forma usual de concretizar esse incentivo é o convênio. O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos. (DI PIETRO, 2002, p. 429)

O intuito da gestão por parceria é suprir a gestão de áreas nas quais o Poder Público tem-se mostrado ineficiente. A permissão e o fomento à cooperação na realização de serviços públicos são formas de descentralização de atividades administrativas e permitem maior autonomia às entidades e aos gestores locais, melhor utilização de recursos e maior eficiência na implementação de políticas públicas (MARRAMARCO, 2008, p. 24)

Essa mudança faz-se necessária a partir do momento em que há uma ineficiente atuação do Estado no que tange aos chamados serviços de interesse comum, tornando imprescindível que as próprias comunidades criem em nível local, estratégias próprias de crescimento. O convênio é o meio mais adequado para garantir, de forma eficiente e rápida a implementação dessa cooperação, tendo em vista que uma esfera de governo pode repassar recursos para outra, ou até para um particular que vai, em contrapartida, aportar o que estiver ao seu alcance. (MARRAMARCO, 2008, p. 25)

Trata-se de uma gestão por colaboração de um serviço de interesse social em prol da eficiência dos gastos públicos.

### **3.1.1 Parcerias Entre o Poder Público e o Terceiro Setor**

Com origem na política reformista, o terceiro setor é composto por pessoas jurídicas de direito privado e se apresentam como associações ou fundações que desenvolvem atividades em defesa de direitos constitucionais ou serviços de interesse público (ALMEIDA, 2011).

Nesse contexto, além das Organizações Não Governamentais (ONGs), fazem parte do terceiro setor as Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); as duas últimas, por sua vez, possuem vínculo operacional com o Estado e atuam, de forma colaborativa, em contrapartida ao repasse de recursos financeiros para a execução de atividades que não são exclusivas do Estado.

O Poder Público encarou a celebração de parcerias com entidades do Terceiro Setor como uma maneira de modernizar a máquina pública e direcionar a atuação do Estado para áreas de exclusiva atuação, garantindo, assim, o aumento

da eficiência tanto das políticas públicas quanto das políticas executadas pelas ONGs, OS e OSCIP.

Para a celebração de parceria entre o setor público e o privado, não é requerido processo licitatório uma vez que não há viabilidade de competição (DI PIETRO, 2002). A lei 8.666/93, que regulamenta as normas para licitação e contratos da Administração Pública, permite, em seu artigo 24, que seja dispensada a licitação em casos de:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. (BRASIL, 1993)

Segundo o disposto na lei, uma entidade pertencente ao Terceiro Setor se qualifica em tais condições para que ocorra a inexigibilidade de licitação.

### **3.2. Estabilidade dos convênios e seus fatores**

A princípio, todo convênio ou relação de parceria existirá até o cumprimento do objeto pactuado, o que engloba as obrigações de prazos e metas até o fim do exercício do objeto.

O Principal documento para a aprovação de um convênio e para o acompanhamento da realização dos gastos e dos serviços prestados é o Plano de Trabalho, apresentado pela parte conveniente. Segundo o artigo 116 da Lei 8.666/93:

Art. 116 Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização

interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador (BRASIL, 1993)

O Plano de Trabalho deverá ser aprovado pela área técnica da entidade concedente e encaminhado para a aprovação jurídica quanto a sua validade. O documento também deverá apresentar justificativas para cada uma das ações da entidade conveniente e será a base que disciplina a sua atuação, sendo admitidos apenas os gastos e medidas contidos nele, e qualquer inconformidade será passível de sanção e responsabilização dos autores. É importante que o Plano de Trabalho especifique claramente, na celebração dos convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação dos projetos, atividades ou ações previstos e seus custos, conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997 (TCU, 2007).

Além do Decreto 44.631/07, que dispõe sobre a celebração e a prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos, todas as Secretarias Estaduais possuem resoluções próprias para pontos não contemplados no decreto estadual.

[...] o decreto sobre convênios sofreu ao longo dos anos várias modificações o que tornou o documento confuso e passível de interpretações divergentes, o que acarretou diferenças significativas nos tramites de celebração dentro de cada Secretaria.

Percebeu-se então que os que pretendem celebrar convênios enfrentam diversas dificuldades, desde a diferença na documentação exigida até a necessidade de prestação de contas parcial. (ARAÚJO, VESPÚCIO, et al, 2014)

Para di Pietro (2012), uma das principais distinções entre os convênios e os contratos administrativos é que os primeiros não possuem vinculação contratual, sendo inadmissível a cláusula de permanência obrigatória, o que implica em ambos os partícipes poderem denunciar o acordo antes do fim do prazo de vigência e a ficarem sujeitos a sanções em casos de inadimplência ou erros técnicos.

Um fato determinante para a celebração ou renovação de um convênio administrativo ou parceria é a exigência de que a entidade em questão tenha caráter vinculado ao tema proposto, portanto, se uma entidade passa a atuar com interesse divergente da área pela qual efetua o serviço, ela passa a ser impossibilitada de firmar o acordo na área do exercício anterior. Por exemplo, se uma organização da sociedade civil realiza trabalhos em defesa do meio ambiente, e em exercício seguinte à celebração do acordo com o Poder Público muda sua área de atuação, ela não mais poderá firmar ou renovar uma parceria ligada ao setor de meio ambiente.

Como o acordo é estabelecido a partir de um interesse convergente entre as partes, a possibilidade de modificação unilateral não é admitida, pois não é uma negociação: um convênio tem êxito quando cumpre os objetivos e o orçamento estabelecidos no Plano de Trabalho, no ato de sua celebração. As únicas alterações permitidas no Plano de Trabalho são admitidas por Termos Aditivos aceitos entre os partícipes. Apesar de constituírem uma modalidade de parceria mais estável que a contratual, durante todo o período de atividades definido no plano de trabalho, os partícipes devem cumprir obrigações, principalmente no que diz respeito à transparência dos recursos públicos, como a fiscalização e a comprovação da destinação dos gastos. O mau uso dos recursos, além de consequências legais aos responsáveis pela parte conveniente, implica em rescisão da parceria.

### 3.3. Prestação de contas e *accountability*

Como que, em caso diferente ao que ocorre nos contratos administrativos, nos convênios e nas parcerias todo o recurso financeiro é repassado anteriormente ao cumprimento dos objetos e de suas metas previstas, fator esse que implica na necessidade da prestação de contas tanto física quanto financeira dos serviços realizados e de seus gastos. A prestação de contas financeira se refere à distribuição e ao destino dos recursos financeiros, enquanto que a não financeira representa os relatórios com o desenvolvimento das atividades propostas no objeto de trabalho, o foco é o resultado (CARNEIRO, OLIVEIRA, et al, 2011).

O termo *accountability* resume o exercício da transparência dentro de uma organização a partir do ato de prestação de contas de forma responsável. Ele passou a ser empregado na gestão pública a partir da união da responsabilidade dos governantes e dos administradores na gestão da coisa pública com a responsabilidade social (CARNEIRO, OLIVEIRA, et al, 2011). Segundo O'Donnell (1998), existem duas tipologias para *accountability*: a vertical, que diz respeito às ações de indivíduos que detenham poder na sociedade obtido através de eleições; e a horizontal, que se resume na existência de agências estatais, com direito e poder legal, que atuam na fiscalização de agências do Estado e de outros agentes e na sanção das atividades consideradas delituosas. O autor deixa claro que a violação do princípio de *accountability* é uma questão legal, e, para evitá-la, a responsabilidade do Poder Público tanto está na tarefa de supervisão da utilização dos recursos públicos quanto na sanção legal, desempenhada pelas agências de fiscalização do Estado e do Judiciário.

Prestar contas é ato obrigatório de qualquer ente que receba recursos públicos, segundo o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

A prestação de contas deve ser realizada de forma simultânea ao acordo, com a apresentação de gastos e metas intermediários, e ao final do exercício, no ato do término da parceria, junto a uma avaliação da política pública implementada (SANTANA, 2016).

Na apresentação de contas final, deverá constar relatório de cumprimento do objeto; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; relação de treinados, capacitados, atendidos e dos serviços prestados; comprovação do recolhimento dos recursos, quando houver; e termo de compromisso a respeito da guarda da documentação comprobatória por 10 anos. O órgão público concedente analisa a documentação apresentada pelo conveniente e deve registrar se as contas foram aprovadas ou reprovadas através da emissão de um parecer técnico de análise concernente ao valor transferido. No parecer devem constar os resultados alcançados a partir do uso dos recursos, os impactos econômicos ou sociais, o nível de satisfação do público-alvo e a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto (CARVALHO FILHO, 2015). Em caso de reprovação das contas ou dos resultados, o poder público pode requerer justificativas para determinado uso de recurso financeiro ou buscar a reparação de danos ao erário.

O Princípio da Eficiência da Administração Pública e a Transparência são norteadores da *accountability* uma vez que o recurso repassado pelo convênio não pode nem exceder e nem ser insuficiente para a realização do objeto do convênio e a efetivação da política pública.

Gasparini (2012, p.76) afirma que:

As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, tais competências devem ser praticadas com rendimento, isto é com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. (GASPARINI, 2012)

Os melhores resultados na prestação de um serviço ou política pública são obtidos a partir da aplicação da efetividade dos recursos para concluir o objeto. É por isso que a prestação de contas por parte do conveniente é tão importante, ela permite que o agente público acompanhe os gastos advindos de financiamento público à medida que as metas previstas no plano de trabalho de um convênio sejam cumpridas. Por muitas vezes as partes convenientes não possuem corpo técnico especializado na gestão dos recursos e realizam gastos extrapolados ou desnecessários. Quando se tem uma legislação complexa os municípios mais carentes são os mais prejudicados, pois não contam com um corpo técnico capacitado para estudar o decreto e poder pleitear de forma bem sucedida os recursos necessários (ARAÚJO, VESPÚCIO, et. al, 2013). É importante que os agentes públicos responsáveis pela auditoria da prestação de contas detectem as despesas com as quais os recursos públicos estão sendo mal utilizados e comuniquem o conveniente titular para que este faça as devidas alterações na gestão do recurso a fim de se evitar tanto o desperdício aos cofres públicos, quanto que sejam aplicadas sanções suspensórias que interrompam o convênio antes do término do prazo vigente e do alcance dos resultados prometidos pela política pública.

A licitação somente é requerida em processos de compras e contratação de obras e serviços a entidades privadas com o uso de verba pública, conforme art. 11 do Decreto 6.170/02, uma vez que se os recursos transferidos não perdem sua natureza de *res pública* e se sujeitam as regras financeiras públicas, seus executores (públicos ou privados) estariam submetidos à Lei 8.666/93, para efetivar as suas compras. (MARRAMARCO, 2008)

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato (BRASIL, 2007)

Muitas entidades sem fins lucrativos desconhecem a importância das divulgações contábeis e financeiras e a necessidade de prestar contas com

transparência, desconhecem que os resultados não interessam apenas ao poder público concedente, mas à sociedade civil que é a principal beneficiária do serviço prestado pela entidade. Embora a importância da prestação de contas nas parcerias com o poder público seja majoritariamente atribuída a uma questão de exigência legal, a publicidade das políticas públicas e a maior participação da sociedade civil tendem a fomentar o processo de transparência do uso e da gestão dos recursos públicos na execução de uma política pública.

Às entidades sem fins lucrativos, como as pertencentes ao Terceiro Setor que realizam parcerias com o Poder Público, fica responsável o órgão público supervisor por acompanhar metas e prazos de execução, bem como resultados alcançados e a prestação de contas apresentada pela entidade.

## 4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As organizações atuais dividem-se entre primeiro, segundo e terceiro setor. O primeiro, representado pelo Governo, o segundo, pela esfera privada de finalidade lucrativa, e o terceiro, formado por organizações privadas sem fins lucrativos e não governamentais, cujo objetivo é gerar serviços de interesse público, ou seja, pelo conjunto de ações voluntárias desenvolvidas em prol da sociedade.

Segundo Lester Salamon<sup>1</sup> e Helmut Anheier<sup>2</sup>, estudiosos de organizações da sociedade civil e de investimento social, as entidades do terceiro setor diferem-se das demais organizações principalmente a partir de cinco características básicas: possuem certo nível de formalização estrutural e procedimental, ou seja, são institucionalizadas, legalmente ou não; são de natureza privada, não fazem parte do aparato estatal nem são dirigidas por representantes do governo; não possuem fins lucrativos, isso significa que caso ocorram excedentes econômicos eles não são repassados aos seus membros, mas destinados às próprias atividades da instituição; possuem um caráter de autogestão das suas atividades; e, em algum grau, possuem participação de trabalho de caráter voluntário, seja na realização das atividades, ou na composição da gestão e da direção da entidade (SALAMON e ANHEIER, 1992).

O Terceiro Setor é fundamentado pela Lei Federal nº 13.019 de 2014, conhecida como o Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor. Já em Minas Gerais, o decreto que regulamenta a lei estadual é o de nº 47.132 de 2017. Ele caracteriza as organizações da sociedade civil:

---

<sup>1</sup> Lester Salamon é Professor na Johns Hopkins University, onde é Diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil para Estudos Políticos. Foi o pioneiro no estudo empírico da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos nos Estados Unidos, considerado um expert no campo de alternativas às ações governamentais.

<sup>2</sup> Helmut Anheier ocupa uma cadeira no instituto Max Weber de Sociologia da Universidade de Heidelberg. Com mais de 450 publicações acadêmicas, contribuiu para os fundamentos das entidades sem fins lucrativos e da sociedade civil.

Art. 2º – Para os efeitos deste decreto, considera-se:

I – organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, incluindo as denominadas entidades filantrópicas;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei Federal nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, bem como as capacitadas para a execução de atividades ou projetos de interesse público e de cunho social;

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (MINAS GERAIS, 2017)

No Brasil, as quatro principais categorias de entidades que se enquadram no terceiro setor são as Organizações Não-Governamentais (ONGS), as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Elas serão detalhadas na próxima subseção.

#### **4.1. Do sistema de parcerias na prestação dos serviços públicos**

A celebração de convênios de parceria e de contratos e as normas de licitação eram homogeneamente regidas pela Lei Federal nº 8.666 de 1993, conforme art. 116:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres

celebrados por órgãos e entidades da Administração. (BRASIL, 1993)

Tal medida, porém, era questionada já que a referida lei se voltava somente ao Poder Público, sem atender às características específicas do Terceiro Setor. Com o avanço do novo modelo de governança que muito ganhou força durante a década de 1990, além do fortalecimento desse setor, fez-se necessário o surgimento de legislação específica para regulamentar as parcerias entre o Estado e a sociedade civil. O regime jurídico de tais parcerias, segundo Carvalho Filho (2015, p.376), é regido por quatro fundamentos: a gestão pública democrática, que busca a atuação conjunta do setor público e o privado; a participação social, que é indicador de que as entidades convenientes atuam em prol do interesse social ao invés do econômico; o fortalecimento da sociedade civil; e a transparência da aplicação dos recursos públicos.

O Marco Legal das entidades do Terceiro Setor é baseado em três leis federais: a que regulamenta as Organizações Sociais (Lei nº 9.637 de 1998):

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, 1998)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790 de 1999)

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (BRASIL, 1999)

E as Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019 de 2014).

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (BRASIL, 2014)

Os repasses financeiros realizados pela União eram subsidiados e tidos como base para a realização das transferências dos Estados, já que muitos ainda regulamentavam os convênios e repasses financeiros arbitrariamente por meio de decretos próprios.

Em Minas Gerais, as normas referentes à celebração de convênios pela Administração Pública e os respectivos critérios de utilização dos recursos, execução e prestação de contas foram inaugurados a partir do Decreto Estadual nº 43.635 de 2003.

Posteriormente, por falta de especificação quanto às parcerias com o terceiro setor em âmbito estadual, fez-se necessária uma regulamentação para a Lei Federal nº 13.019 de 2014, que fundamentava o Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor.

Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. (MINAS GERAIS, 2017)

Ainda sob enfoque à atuação do terceiro setor junto ao interesse público:

Art. 1º – Este decreto regulamenta as parcerias celebradas entre a administração pública do Poder Executivo estadual e as organizações da sociedade civil – OSCs –, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco e a execução de atividades ou de projetos, inclusive reforma obra, serviço, evento ou aquisição de bens, previamente

estabelecidos em planos de trabalho anexos a termos de colaboração ou de fomento ou acordos de cooperação. (MINAS GERAIS, 2017)

Uma Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), por ser uma Organização da Sociedade Civil e atuar na área de Segurança Pública, não é contemplada pela mesma regulamentação das OSCIP, portanto, tem sua atuação regida pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), disciplinado pela Lei nº 13.019 de 2014, e se configura como tal. O Estado institui parceria com uma APAC por meio de um Termo de Fomento ou Colaboração, o qual delega às OSC a execução de atividades sociais não estatais, a partir de fomento, incentivo financeiro e fiscalização por parte do Poder Público.

O MROSC é marco de abrangência nacional que estabelece as mesmas diretrizes para a União, os Estados e os Municípios (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018). A Lei Federal nº 13.019 de 2014 enumera cinco etapas para que uma parceria entre a Administração Pública e uma OSC seja concretizada: planejamento; seleção; formalização e execução; monitoramento e avaliação; e prestação de contas. A partir do MROSC, o termo “convênio”, quando referente aos acordos junto às organizações da sociedade civil, passa a ser substituído por “parceria”, enquanto continua a ser utilizado a fim de designar parcerias entre entes federados.

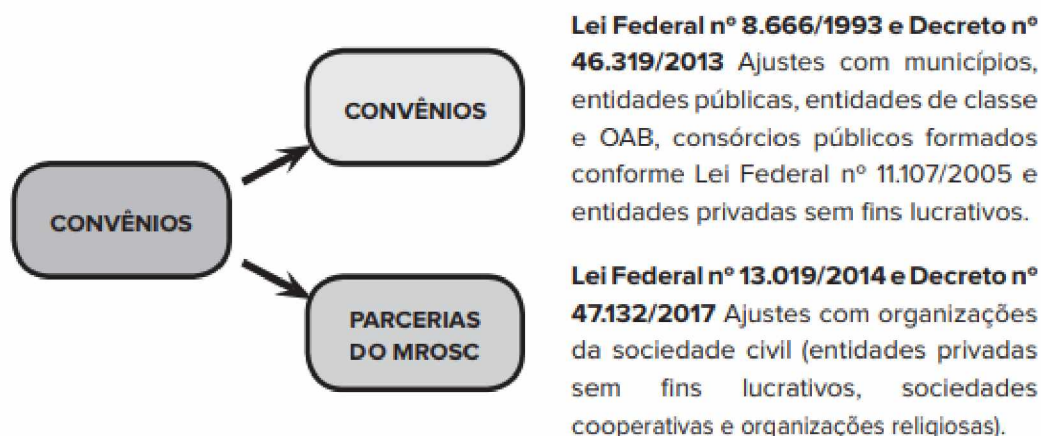
De acordo com o art. 2º da Lei 13.019 de 2014, entende-se por parceria:

Art. 2º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014)

Figura 2: Distinção entre parcerias firmadas entre órgãos públicos e convênios do poder público com entidades privadas



Fonte: FBAC (2018)

Segundo a nova legislação, foram introduzidos três tipos de parceria entre a Administração Pública e OSCs: os Termos de Fomento, os Termos de Colaboração e os Acordos de Cooperação. O primeiro é o que se dá quando estão envolvidas transferências financeiras com o objetivo de fomentar a atuação de uma OSC, independentemente de ser escolhida a melhor proposta; o segundo envolve transferências financeiras a partir do princípio da eficiência, ou seja, as OSC são escolhidas de acordo com seus custos e resultados; e o terceiro é um acordo que não envolve repasse de recursos financeiros às OSCs.

No caso das APACs, a Lei 13.019 nomeou a parceria com a Administração Pública como Termo de Fomento, no qual há transferências de recursos financeiros por parte do poder público, fomentando a atuação das OSC, sem a necessidade de licitação ou de escolha de melhor proposta para o desempenho do objeto de acordo. Porém, no Estado de Minas Gerais, o que é tratado é um Termo de Colaboração entre a APAC e o Poder Público, uma vez que a OSC está inserida no sistema prisional e então é tida como uma política pública, alternativa à política tradicional de encarceramento. Portanto, a eficiência e a eficácia desse modelo de gestão no sistema prisional são avaliadas e seus custos são levados em conta. As parcerias regidas pela Lei 13.019 e pelo Decreto Estadual 43.635 devem cumprir os requisitos de mútua cooperação e atuação em conjunto

entre as partes, e ser objeto de interesse público e recíproco (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018).

O Termo de Colaboração N° 03/2017, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Administração Prisional, e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Manhuaçu consta, no presente trabalho, no Anexo A para fins de ilustração do objeto, do plano de trabalho, das obrigações dos partícipes e das transferências orçamentárias da parceria entre Poder Público e OSC.

#### **4.2 Da responsabilidade do Estado na Segurança Pública e nas políticas de encarceramento**

A redação da Constituição Federal de 1988 foi a primeira que destinou um capítulo específico para a questão da segurança pública, legitimando a atuação estatal na área e a caracterizando como direito e dever de todos, conforme o artigo 144 nela disposto:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

A legislação, porém, falha ao limitar a caracterização dos agentes responsáveis pela segurança pública às entidades de política federal e estadual, sem apresentar maiores detalhes quanto ao papel da administração pública, da sociedade e demais organizações na prevenção e no combate à criminalidade.

A segurança pública é um sistema complexo que contempla várias ações de caráter preventivo (educação, saúde, emprego, policiamento preventivo, etc); a legislação penal (definição de crimes e penas); a persecução penal (atuação dos órgãos policiais de investigação e o Ministério Público); o processo penal (julgamento do

acusado pelo juiz); a execução penal (cumprimento da pena pelo condenado) e a ressocialização (reintegração do preso à sociedade). (SILVA, 2018)

A Lei de Execução Penal brasileira é uma das mais notáveis no mundo uma vez que disciplina os direitos e deveres do condenado, a organização penitenciária e seu fundamento, sob a perspectiva da repressão e da reintegração (SOUZA, 2009). A ressocialização, portanto, é um dos resultados esperados do cumprimento das sentenças privativas de liberdade, e cabe à Administração Pública desafiar-se de modo que o sistema de execução penal tenha o caráter de reintegração do condenado tal qual é defendido pelo Estado Democrático, a partir de medidas que visem o futuro do condenado e sua reinserção na sociedade após o cumprimento da pena.

O Centro de Estudos Políticos e Sociais da Fundação João Pinheiro (FJP) apresentou, em 1995, à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional um projeto que visava a qualificação profissional dos encarcerados de Minas Gerais. O projeto visava reformular a política penitenciária a partir da inserção de cursos profissionalizantes e de educação nos presídios (SOUZA, 2009), a fim de que, por meio da atuação da Administração Pública, fosse possível elevar as chances de reinserção de um preso na sociedade e diminuir as taxas de reincidência no crime. Porém, os enfoques na construção de mais presídios e na expansão do sistema penitenciário no estado em detrimento de sua reformulação ou da aplicação de custódias alternativas, no início do século XXI, fizeram-se perder os estudos ao mesmo tempo em que o ideal de ressocialização das penitenciárias foi abandonado.

Embora o Brasil enfrente o problema da superlotação carcerária, atuar apenas na construção de novos presídios, sem repensar a administração prisional, não seria a melhor solução, uma vez que as taxas de reincidência do sistema tradicional giram em torno de 55% (FBSP, 2017). É preciso trabalhar o sistema punitivista com os mais diversos *stakeholders* da sociedade, haja vista que a criminalidade é um problema que afeta a toda sociedade e é de responsabilidade de todos. Em situações nas quais o Estado encontre dificuldades para arcar com a responsabilidade de gerir todo o problema da segurança pública, ele deve contar com a sociedade civil e com organizações da esfera privada para garantir o melhor

gerenciamento das políticas públicas de segurança, seja por meio da participação da sociedade na formulação e no controle das políticas através dos Conselhos de Segurança Pública, seja por meio de apresentação de penas e custódias alternativas em parcerias com o segundo e o terceiro setor.

#### 4.2.1 A legitimidade da atuação das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados

Nota-se que as políticas públicas de segurança pública devem se harmonizar com os princípios republicano e democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Em decorrência disso, caso o Estado se mostre inoperante, é passível que o Poder Judiciário seja acionado e determine que tais políticas públicas sejam efetivamente implantadas, já que são essenciais para o bom progresso e convívio social.

O método APAC, que transfere a execução do Estado para uma entidade civil de direito privado tem profundo respaldo constitucional e é resguardado pelo Código Penal e Lei de Execuções que prevê e incentiva a participação da comunidade no apoio às políticas públicas, especialmente de Execução Penal. Todas as APACs submetem-se aos juízos de execução de suas comarcas. (SOUZA, 2009)

Segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), políticas públicas de segurança pública podem ser obrigatoriamente fomentadas pelo Estado através de decisão do Poder Judiciário:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 669635

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. (STF, 2011)

Do ponto de vista legal, a execução penal é função do Poder Judiciário, mas como política pública é delegação do Poder Executivo estadual, e por isso os convênios de parceria são firmados entre as APACs e a Secretaria de Estado de Administração Prisional<sup>3</sup>, no caso de Minas Gerais. A APAC, porém, apenas oferece um sistema alternativo para o cumprimento da pena, não podendo nem ela, nem o Poder Executivo, alterar as condições e determinações legais estabelecidas pelo juiz de execução penal.

O Poder Judiciário credencia a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados e a reconhece como entidade de execução penal, e, a partir daí, todos os presos transferidos do sistema prisional tradicional, conforme decisão judicial, passam a ter a regulação do cumprimento de sua pena de total responsabilidade da APAC. Ao Poder Executivo, cabe fazer apenas o repasse financeiro para o custeio do preso no sistema alternativo, de acordo com o determinado pelo Poder Judiciário. O Estado fica encarregado apenas financeiramente pelo condenado, e não mais institucionalmente.

Quanto à constitucionalidade da atuação dessas Organizações da Sociedade Civil na execução da política pública de encarceramento, Ferreira e Sabatiello (2018) justificam a permissão legal para a atuação dessas entidades:

Ademais, no que tange a constitucionalidade das APACs, cumpre ressaltar que a APAC não exerce Poder de Polícia, mas sim um ato material que integra o mesmo. Nesse sentido, entende a doutrina ser perfeitamente possível a execução de tais atos materiais por particular, não aplicando o princípio da indelegabilidade de atividades fins do Estado previsto constitucionalmente, por não se tratar de uma dessas atividades. De acordo com Fernanda Marinela, os atos materiais sucessivos ao ato jurídico de polícia que buscam o cumprimento deste, quando se trata de executá-lo materialmente, não causa desequilíbrio e nem fere o equilíbrio entre os particulares em geral – motivo citado por Celso Antônio Bandeira de Mello ao defender a impossibilidade de delegação do poder de polícia. Assim, depreende-se que a atividade exercida pelas APACs na execução penal não caracteriza o exercício do poder de polícia, mas sim do cumprimento de atos oriundos dele. Com isso, é possível, mais uma vez, reafirmar a constitucionalidade da metodologia e o cabimento das referidas entidades no rol de estabelecimentos aptos a contribuir com o cumprimento da pena. (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018)

---

<sup>3</sup> Aprovada a Reforma Administrativa do Estado de Minas Gerais pelo Projeto de Lei 367 de 2019, a Secretaria de Estado de Administração Prisional em Maio de 2019, a SEAP torna-se uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP

Em 2017, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados tiveram seu caráter constitucional evidenciado a partir do ato nº1 da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, no qual foram reconhecidas como instituições aptas a promover execuções penais.

ATO PGJ N.º 1, DE 13 DE SETEMBRO DE 2017 Reconhece a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados-APAC como instituição apta a promover a execução da pena. O Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 18, incisos XI e XII, da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, CONSIDERANDO a função da pena de ressocialização do condenado; Considerando o dever do Estado de recorrer à cooperação da comunidade para maior efetividade na execução da pena, conforme preceitua o art. 4º da Lei de Execução Penal;

(...)

RESOLVE: Art. 1º - Fica reconhecida a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados-APAC como instituição apta a promover a execução da pena, na forma da lei de Execução Penal e normas vigentes. (PGJ, 2017)

Reconhecida como órgão de execução penal perante a Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais, a APAC funciona como um modelo alternativo ao fornecido pelo Estado. A partir de convênio firmado com o Poder Judiciário, ela oferece outro tipo de política pública de execução penal.

#### **4.3 Do choque de gestão e fomento à criação de parcerias**

À luz da Reforma Gerencial no Estado brasileiro, em Minas Gerais também ocorreu uma reforma administrativa, iniciada em 2003, que visava a gestão por resultados, através da modernização da máquina pública.

No Plano de Governo do primeiro mandato do Governador Aécio Neves em Minas Gerais, 2003 a 2006, a utilização da parceria com a sociedade civil para a execução de serviços sociais foi concebida como inovação gerencial.

Conhecida como Choque de Gestão, a política foi orientada pelo foco em eficiência, pela atuação do Estado em áreas estratégicas, e pela visão gerencial de

monitorar os resultados das políticas públicas, e tinha a finalidade de combater a ineficiência da administração pública em alguns de seus setores de atuação.

Uma das propostas do Choque de Gestão para a realização de um ajuste fiscal e controle das contas públicas foi a busca pela realização de parcerias com o terceiro setor e com o setor privado na prestação de serviços públicos. Nesse período, foi fomentada a ampla participação e atuação de Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) na execução e na colaboração de políticas públicas.

As Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, entidades reconhecidas como OSCs, celebraram a primeira parceria com o Poder Público justamente em 2003, no Estado de Minas Gerais, à luz de legislação específica que disciplinava a matéria (Decreto Estadual 43.635/2003, posteriormente substituído pelo Decreto 46.319/2013) – a celebração das parcerias e a prestação de contas acerca dos recursos públicos recebidos pelas entidades para a prestação de serviços de interesse social.

## **5 CONTEXTO FINANCEIRO E ESTATÍSTICO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Mensurar a situação da Segurança Pública em termos de violência é um desafio devido à falta de uma entidade nas Unidades da Federação que padronize a coleta e a consolidação das estatísticas (MINGARDI, 2013). Uma saída para esse desafio é considerar crimes violentos, como homicídios, para quantificar a violência por serem dados mais confiáveis e passíveis de serem comparados linear e regionalmente. Utiliza-se, então, a quantificação de homicídios a cada 100 mil habitantes para a elaboração da taxa.

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), Minas Gerais apresentou, em 2017, a quinta menor taxa nacional de homicídios dolosos, registrando 18,8 ocorrências a cada 100 mil habitantes, enquanto a média nacional é de 26,9, e ficou atrás apenas do Distrito Federal, Santa Catarina, Piauí e São Paulo. Em contrapartida, segundo dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; FBSP (2016), Minas Gerais foi o Estado brasileiro cuja participação das despesas com a Função Segurança Pública teve a maior porcentagem em relação às despesas totais realizadas, atingindo 17,7% do total dos gastos realizados em 2015.

De acordo com o último levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil gastou, em 2017, cerca de 84 bilhões de reais (FBSP, 2018) na área de segurança pública. Os entes federados gastaram 69,8 bilhões de reais, e só o estado de Minas Gerais destinou 9,1 bilhões para a função supracitada, sendo o estado com o segundo maior gasto com o setor.

Segundo o Fórum de Segurança Pública, os gastos na área são divididos em Policiamento, Defesa Civil, Informação e Inteligência, e demais subfunções.

Tabela 1: Despesas Realizadas com a Função Segurança Pública – União e Unidades da Federação no ano de 2017.

UNIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL (R\$)	PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS GASTOS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO (%)
<b>Valor Total</b>	<b>84.752.148.262,23</b>	-
<b>União</b>	<b>9.751.648.000,00</b>	-
<b>Municípios</b>	<b>5.187.674.178,58</b>	-
<b>Unidades da Federação</b>	<b>69.812.826.083,65</b>	<b>100,00</b>
AC	512.090.817,79	0,73
AL	1.121.306.009,40	1,61
AP	450.701.970,75	0,65
AM	1.422.632.177,92	2,04
BA	4.116.715.359,28	5,90
CE	2.162.599.732,29	3,10
DF	819.717.747,23	1,17
ES	1.365.583.568,57	1,96
GO	2.779.338.854,58	3,98
MA	1.590.065.191,99	2,28
MT	1.908.893.895,88	2,73
MS	1.339.979.841,72	1,92
<b>MG</b>	<b>9.176.090.246,48</b>	<b>13,14</b>
PA	2.324.491.604,82	3,33
PB	1.166.974.974,54	1,67
PR	4.353.964.492,01	6,24
PE	2.529.880.338,52	3,62
PI	714.468.199,94	1,02
RJ	8.575.350.296,00	12,28
RN	885.964.201,95	1,27
RS	3.822.079.931,57	5,47
RO	807.172.357,26	1,16
RR	396.549.489,01	0,57
SC	2.251.769.294,32	3,23
SP	11.563.180.311,22	16,56
SE	845.584.455,32	1,21
TO	809.680.723,29	1,16

Elaboração própria. Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

A maior parte dos gastos na função é feita pelos estados, já que, constitucionalmente, a responsabilidade lhes é atribuída majoritariamente, assim como a implantação de políticas públicas na área.

Os números de criminalidade relativamente mais baixos em comparação com a maioria dos entes federados, como a taxa de homicídios dolosos de MG cerca de 30% menor do que a média nacional, possuem como uma de suas causas o elevado investimento em segurança pública. Segundo a tabela 1, MG foi a unidade federativa com o segundo maior gasto na Função Segurança Pública ao longo de 2017, representando 13,14% do total das unidades.

Já na administração prisional, na esfera nacional, a gestão de recursos do sistema prisional fica a cargo do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), instituído pela Lei Complementar nº 79 de 1994:

Art.1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. (BRASIL, 1994)

Os recursos do fundo são aplicados principalmente na construção e reforma de presídios, manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, formação educacional e profissionalizante dos presos, assistência jurídica aos condenados e demais gastos de infraestrutura e de assistência social.

O FUNPEN integra a função Direitos da Cidadania na subfunção Custódia e Reintegração Social do orçamento da União, e, em 2017, foi responsável pela execução da despesa no valor de R\$887.692.604,44 (TRANSPARÊNCIA, 2017), o equivalente a 0,004% do total dos gastos públicos daquele ano. O FUNPEN realiza transferências obrigatórias de recursos financeiros aos fundos penitenciários estaduais.

Em Minas Gerais, o Fundo Penitenciário Estadual (FPE) foi regulamentado pela Lei nº 11.402 de 1994:

Art. 1º – Fica criado o Fundo Penitenciário Estadual - FPE —, que tem por objetivo possibilitar a obtenção e a administração de recursos financeiros destinados ao sistema penitenciário do Estado e

à construção, à manutenção, à reforma e à ampliação de unidades destinadas ao cumprimento de medida socioeducativa de internação. (MINAS GERAIS, 1994)

O FPE tem como órgão gestor a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), ele integra a subfunção de Custódia e Reintegração Social na função Segurança Pública dos gastos de MG. Além do FPE, a subfunção conta com os gastos das Secretarias de Segurança Pública e de Administração Prisional para a realização das despesas de infraestrutura do sistema prisional.

Segundo o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, em 2018 a subfunção totalizou R\$1.993.189.719,29 de investimentos no custeio e administração das unidades prisionais, e gestão e custódia dos presos, número que representa cerca de 2% das despesas totais empenhadas pelo estado no ano de 2018. (SEAP, 2019).

Tabela 2: Despesas realizadas com Segurança Pública na subfunção de Custódia e Reintegração Social por programa pelo estado de MG no ano de 2018

Programa de Custódia e Reintegração Social	Investimento (R\$)
Gestão dos presos sob a guarda da Polícia Civil	678.903,07
Custódia e ressocialização de presos	1.930.096.701,32
Fundo Penitenciário Estadual	19.906.485,12
Prevenção social à criminalidade	42.507.629,78
<b>Despesa total da Subfunção</b>	<b>1.993.189.719,29</b>

Elaboração própria. Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Disponível em <http://transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-funcoes/2018/01-01-2018/31-12-2018/1851/3587>

### 5.1 Comparativos das condições de encarceramento e da presença de atividades laborais e educativas no regime APAC e no sistema prisional tradicional

Em 2016, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018), havia 689.947 encarcerados no sistema penitenciário, dos quais 37% ainda aguardavam julgamento; e apenas 367.217 vagas no sistema prisional, o que representa 1,9 presos por vaga. Em Minas Gerais, a média de 1,9 detentos por vaga

se mantém mas a proporção de presos provisórios representa 55% do total (FBSP, 2018).

O excesso de encarcerados em relação à quantidade de vagas disponíveis compromete a salubridade das prisões. Além da superlotação nos presídios tradicionais, a cultura organizacional da prisão acaba sendo a primeira experiência de ordem social da maioria dos detentos (SOUZA, 2009), o que gera a perpetuação de um comportamento indevido ocasionado a partir da imposição de códigos morais e de conduta que são presentes nas prisões.

O sistema prisional brasileiro, a exemplo de outros países, falhou completamente em suas funções, em sua destinação, em seu caráter educador e até mesmo como meio de coerção e vigilância. E hoje é fonte de corrupção, de rebeliões, da criação de poderes paralelos (...). Carece de instalações, de equipamentos, de metodologia de projetos de controle e vigilância, de respeito aos ditames legais. Trata-se de um desafio aos formuladores de políticas públicas, que não têm um projeto uniforme definido para o setor. (SOUZA, 2009)

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, manter um preso sob custódia no sistema prisional tradicional custa cerca de três vezes mais do que um preso da APAC (MONTENEGRO, 2017a). De acordo com valores divulgados pela Federação Brasileira de Assistência aos Condenados, em 2017, um preso no sistema tradicional em Minas Gerais tinha o custo mensal de R\$ 2.700,00, enquanto o condenado no sistema APAC custava aos cofres públicos R\$1.000,00 mensais, muito pela atuação voluntária de grande parte dos profissionais das APACs, e pelo sistema de cogestão com os recuperandos, que atuam na limpeza, segurança, manutenção e alimentação das entidades.

Recuperando é a denominação utilizada para se referir aos condenados que cumprem pena no regime de uma APAC, já que, segundo a máxima da OSC, os apenados estão na entidade em busca de sua recuperação enquanto seres humanos. Outro fator relevante que reduz o custo de um preso na APAC é o fato de que as atividades laborais e educacionais às quais os recuperandos ficam submetidos permitem reduções significativas na duração do cumprimento da pena determinada, conseqüentemente implicando em custos estatais por menor tempo.

O Brasil possui 51 APACs registradas, distribuídas em Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Maranhão, ao passo em que 39 estão localizadas no estado mineiro.

Os problemas de encarceramento em massa, da superlotação dos presídios, da prisão prévia ao julgamento, e dos altos gastos com segurança pública são uma questão que envolvem os mais diversos atores da sociedade.

Como já foi dito, o Estado de Minas Gerais atualmente conta com 39 parcerias firmadas entre poder público e Associações de Proteção e Assistência aos Condenados. É um estado exportador da metodologia APAC por acreditar na importância de tais acordos tanto para os cofres públicos quanto para os índices de violência no estado. No entanto, nem todas as APACs existem de fato, mas sim de direito, ou seja, não há uma sede onde se custodiam presos, mas sim uma entidade regulamentada e legalmente constituída no papel (SEAP, 2018). Apesar de as APACs serem uma saída para os problemas de superlotação no sistema de encarceramento tradicional e de seus altos gastos, as parcerias estabelecidas entre essas entidades e o Estado de Minas Gerais, mediante a Secretaria de Estado de Administração Prisional, totalizaram um repasse de R\$ 105.620.062,55 para 37 entidades no ano de 2017, de acordo com os dados mais recentes disponíveis no Portal da Transparência (2019), valor de grande expressividade e que exige atenção quanto ao cumprimento dos dispositivos legais da prestação das despesas diante do Poder Público.

O objetivo dos repasses é o financiamento das despesas de alimentação, material de consumo, atividades laborais, pagamento de funcionários e quaisquer outras finalidades conforme descritas no plano de trabalho no ato de seu firmamento.

Os Valores Autorizados remetem à soma financeira dos valores do concedente, das emendas parlamentares, de intervenientes, de rendimentos provenientes de aplicação financeira e demais fontes, enquanto os Valores Repassados são as quantias pagas pelo órgão concedente referente aos convênios firmados e às emendas parlamentares (SEAP, 2019).

Tabela 3: Valores Autorizados e Repassados pela SEAP MG às unidades APAC no ano de 2017

Continua

INSTITUIÇÃO	VALOR AUTORIZADO	VALOR REPASSADO
APAC de Alfenas	R\$ 2.686.272,87	R\$ 2.441.441,68
APAC de Araxá	R\$ 3.027.017,05	R\$ 2.568.536,68
APAC de Arcos	R\$ 1.785.454,64	R\$ 1.644.321,18
APAC de Campo Belo	R\$ 2.168.885,62	R\$ 1.950.378,08
APAC de Canápolis	R\$ 1.104.967,47	R\$ 1.018.875,81
APAC de Caratinga	R\$ 3.976.880,25	R\$ 3.547.183,02
APAC de Conselheiro Lafaiete	R\$ 4.539.568,71	R\$ 4.075.029,12
APAC Feminina de Conselheiro Lafaiete	R\$ 1.433.083,43	R\$ 1.174.240,41
APAC de Frutal	R\$ 5.372.014,21	R\$ 5.006.622,78
APAC de Governador Valadares	R\$ 2.219.196,94	R\$ 2.018.408,56
APAC de Inhapim	R\$ 2.078.667,43	R\$ 1.857.780,87
APAC de Itaúna	R\$ 10.432.110,03	R\$ 9.531.943,34
Fraternidade Brasileira de Assistência Aos Condenados	R\$ 3.474.558,08	R\$ 2.910.960,39
APAC de Ituiutaba	R\$ 2.630.150,03	R\$ 2.381.238,78
APAC de Januária	R\$ 2.346.749,74	R\$ 2.186.419,93
APAC de Lagoa Da Prata	R\$ 4.952.049,33	R\$ 4.452.514,91
APAC de Manhuaçu	R\$ 3.731.725,26	R\$ 3.308.318,31
APAC de Nova Lima	R\$ 4.064.441,58	R\$ 3.659.932,96
APAC de Paracatu	R\$ 3.799.355,70	R\$ 3.393.654,85
APAC de Passos	R\$ 3.455.915,93	R\$ 3.030.604,43
APAC de Patos De Minas	R\$ 1.900.904,73	R\$ 1.747.219,60
APAC de Patrocínio	R\$ 2.889.356,73	R\$ 2.585.405,00
APAC de Pedra Azul	R\$ 1.728.786,21	R\$ 1.596.257,56
APAC de Perdões	R\$ 1.983.064,78	R\$ 1.791.413,58
APAC de Pirapora	R\$ 3.161.286,63	R\$ 2.919.460,79
APAC de Pouso Alegre	R\$ 7.540.757,30	R\$ 6.691.194,29
APAC de Rio Piracicaba	R\$ 1.818.481,34	R\$ 1.600.445,64

Continuação

INSTITUIÇÃO	VALOR AUTORIZADO	VALOR REPASSADO
APAC de Salinas	R\$ 1.008.593,70	R\$ 899.760,98
APAC de Santa Bárbara	R\$ 2.073.491,35	R\$ 1.926.958,76
APAC da Região Metropolitana de Belo Horizonte	R\$ 5.658.327,22	R\$ 5.041.480,25
APAC de Santa Maria do Suaçuí	R\$ 1.929.621,00	R\$ 1.714.683,93
APAC Feminina de São João Del Rei	R\$ 1.763.786,69	R\$ 1.590.391,58
APAC de São João Del Rei	R\$ 7.581.018,08	R\$ 6.763.549,63
APAC de Sete Lagoas	R\$ 3.437.297,25	R\$ 3.098.868,60
APAC de Teófilo Otoni	R\$ 1.500.849,94	R\$ 1.339.221,58
APAC de Timóteo	R\$ 1.045.224,28	R\$ 696.472,84
APAC de Viçosa	R\$ 1.646.794,18	R\$ 1.458.871,85
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 117.946.705,71</b>	<b>R\$ 105.620.062,55</b>

Elaboração própria. Fonte: <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-orgao/10/2017/01-01-2017/31-12-2017>

Fazendo uma comparação numérica entre o modelo tradicional de encarceramento e o método APAC, é possível analisar a lotação: segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Brasil conta com uma população carcerária de aproximadamente 700 mil pessoas, das quais cerca de 40% ainda aguardam julgamento (DEPEN, 2016), ao passo em que nas unidades APAC, segundo a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (2019), aproximadamente 3.500 presos cumprem pena, com sentenças já julgadas, o que representa apenas 0,5% da população carcerária total.

Quanto ao número de unidades prisionais, a Secretaria de Estado de Administração Prisional administra 210 e mantém parceria para gerir outras três sob o regime público-privado (SEAP, 2019); quanto às APACs em Minas, a quantidade em funcionamento é de 39 do total de 43 no Brasil.

Alguns dados do modelo de encarceramento no regime tradicional levantados pela Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP, 2019):

Tabela 4: Situação da ocupação dos presos no regime carcerário tradicional sob custódia da SEAP MG em 2019

CATEGORIA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Escolas em unidades prisionais	120	57,14%
Presos estudando	9.372	13,38%
Presos trabalhando	19.000	27,14%
Certificados de ensino	1.501	2,14%
Presos matriculados no ensino superior	134	0,19%
<b>Número total de presos</b>		<b>70.000</b>
<b>Número de unidades prisionais</b>		<b>210</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.seap.mg.gov.br/index.php/prisional-em-numeros>

Os dados revelam uma deficiência nas atividades do cotidiano dos presos do sistema tradicional, tanto em atividades de laborterapia, quanto em atividades de capacitação, educação e qualificação profissional.

Em sequência, dados da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados a respeito das atividades desenvolvidas pelos recuperandos nas unidades APAC de todo o Brasil:

Tabela 5: Quantitativo de instituições APACs registradas no Brasil por gênero dos encarcerados no ano de 2019

APACs femininas	8
APACs masculinas	43
<b>Total de APACs registradas no Brasil</b>	<b>51</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

A divisão por gênero das entidades APAC acompanha os dados da nacionais da população carcerária (FBSP, 2018), que é majoritariamente de pessoas do sexo masculino, cerca de 94% do total.

Segundo a FBAC, 76 unidades APAC estão em processo de implantação, tanto jurídico quanto físico. Desse total, 51 entidades já atuam juridicamente no Brasil (FBAC, 2019), porém apenas 43 estão em pleno funcionamento.

Tabela 6: Condenados que cumprem a sentença nas APACs brasileiras por modalidade de regime penal em 2019

MODALIDADE	FEMININA	MASCULINA	TOTAL
Regime fechado	190	1.864	2.054
Regime semiaberto intramuros	58	839	897
Regime semiaberto extramuros	25	432	432
Regime aberto	23	208	231
<b>Total de Recuperandos</b>	<b>296</b>	<b>3.318</b>	<b>3.614</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

O regime fechado é a modalidade predominante no sistema APAC. No regime semiaberto intramuros, o preso ainda é impedido de sair das dependências da APAC, ele apenas tem alterações em suas atividades cotidianas e permissão para circular por uma área maior da instituição. Cabe ressaltar que não é a APAC quem determina as alterações no cumprimento da pena, ela apenas segue as determinações da justiça para cada apenado.

Tabela 7: Condenados que cumprem sentença nas APACs brasileiras e que estudam por nível de ensino em 2019

EDUCAÇÃO	ALUNOS	PORCENTAGEM
Ensino fundamental	1.052	29,10%
Ensino Médio	645	17,84%
Ensino Superior	151	4,17%
Cursos Profissionalizantes	80	2,13%
<b>Total de recuperandos estudando</b>	<b>1.928</b>	<b>53,24%</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

A ampla atenção à educação e à qualificação profissional dada através da estrutura física e do tempo diário concedido à atividade é responsável pela grande quantidade de condenados no sistema APAC em atividades educacionais. A educação é vista pela entidade como um dos principais métodos de reingresso na sociedade após o cumprimento da pena.

Tabela 8: Condenados que cumprem pena no regime APAC e que trabalham por modalidade de ofício em 2019

TRABALHO	CONDENADOS	PORCENTAGEM
Laborterapia	1.849	51,16%
Oficinas e Unidades Produtivas	807	22,32%
Trabalho para a APAC	295	8,16%
Trabalho externo	663	18,34%
<b>Total de recuperandos trabalhando</b>	<b>3.614</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

Um dos principais pilares da metodologia APAC é o trabalho como meio para a recuperação do preso. Em todas as unidades, todos os condenados exercem ao menos atividades de manutenção, limpeza, organização e segurança. O trabalho é atividade substancial para a permanência no sistema de encarceramento APAC; todos os apenados exercem alguma função laboral.

Tabela 9: Média de custo por condenado nas unidades APACs por mês no ano de 2019

MÊS	MÉDIA DE CUSTO PER CAPITA EM 2019
Janeiro	R\$ 1.219,35
Fevereiro	R\$ 938,62
Março	R\$ 1.027,23
Abril	R\$ 1.935,30
Maio	-
Junho	-
Julho	-
Agosto	-
Setembro	-
Outubro	-
Novembro	-
Dezembro	-
<b>Média Mensal</b>	<b>1.280,13</b>

Fonte: elaboração própria. Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

A média, em 2019, de custeio de um preso no sistema tradicional se aproximava de R\$ 2.700,00 em Minas Gerais no ano de 2017, segundo os últimos dados disponíveis pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2017). A FBAC, porém, defende que a média de custeio de um preso em uma unidade APAC se aproxime

de 50% do valor das unidades prisionais. Porém, ao realizar cálculos a partir do valor repassado aos convênios com APACs no ano de 2017, que totalizaram cerca de R\$105 milhões em 2017, como mostra a tabela 3, chega-se ao valor de cerca de R\$8,8 milhões mensais em repasses, que seria o suficiente para o custeio de mais de 7 mil presos na modalidade, caso custassem de fato R\$ 1.200,00 mensais, como diz a FBAC. Nota-se, então, um erro de cálculo e de transparência dos gastos divulgados por parte da FBAC, já que o número de presos totais no Brasil não chega a metade do que poderia ser custeado apenas pelas transferências realizadas pelo Estado de MG.

Quanto às taxas de reincidência criminal encontradas em ambos os modelos de encarceramento, são encontradas diferenças, mas há uma problemática no que diz respeito ao cálculo de tais ocorrências.

Tabela 10: Média das taxas de reincidência policial de egressos do sistema carcerário administrado pelas APACs calculadas pela FBAC no ano de 2019 e dos egressos do sistema tradicional em Minas Gerais segundo estudo realizado pela Revista Brasileira de Ciências Sociais em 2008

**TAXA MÉDIA DE REINCIDÊNCIA POLICIAL NAS UNIDADES APAC DE TODO O BRASIL CALCULADAS NO ANO DE 2019 E NO SISTEMA TRADICIONAL EM MINAS GERAIS NO ANO DE 2008**

Sistema tradicional em Minas Gerais (2008)	51,4%
APACs (2019)	15%

Figura 8. Elaboração própria. Fonte: FBAC e Revista Brasileira de Ciências Sociais SAPORI (*et al*, 2017). Dados disponíveis em <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

Presos do sistema APAC tendem a menores chances de voltar a cometer crimes. Segundo as taxas de reincidência policial, que é o que ocorre a partir de novo registro criminal de um ex-egresso na polícia, elas são aproximadamente três vezes menores (FBAC, 2019) do que as de um preso do sistema tradicional. Tal taxa, porém, é de difícil mensuração porque nem todo egresso do sistema carcerário que comete novo delito é autuado ou condenado, ou seja, nem sempre acarreta em uma ocorrência de reincidência judicial.

Porém, como apontado por Falcão e Cruz (2015), o Conselho Nacional de Justiça ainda não possui um critério eficaz para mensurar a reincidência criminal nos presídios, o que ocorre quando um egresso do sistema prisional volta a cometer delitos, é autuado, julgado e retorna à reclusão; por tal motivo, há uma grande dificuldade em se deliberar acerca desses dados em ambos os sistemas de encarceramento e, portanto, os dados apresentados nos relatórios das APACs e da FBAC não podem ser os únicos responsáveis para comprovar a eficácia desse método (FALCÃO E CRUZ, 2015).

## 6 ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS - APAC

Entende-se por Governança um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que atuam no direcionamento da gestão de políticas públicas e de prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017). É um termo que designa, portanto, que o Estado não é o único responsável pela execução e criação das políticas públicas, dada a pluralidade de interesses e atuação de setores diversos com um objetivo comum. Constitucionalmente, a segurança pública é condição fundamental para o exercício de cidadania; além de ser direito universal, é considerada responsabilidade de todos. Governança em segurança pública, portanto, é de responsabilidade difusa de variados atores e instituições (Guia da Política de Governança Pública, 2019) como poder público, entidades privadas, organizações não-governamentais e organizações da sociedade civil.

As normas de Execução Penal brasileira, previstas na Lei nº 7.210/1984<sup>4</sup>, disciplinam a respeito da obrigação do Estado quanto à assistência aos encarcerados:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

I - material;

II - à saúde;

III - jurídica;

IV - educacional;

V - social;

VI - religiosa (BRASIL, 1984)

Uma Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) caracteriza-se por ser uma entidade do terceiro setor de direito privado, sem fins

---

<sup>4</sup> Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984.

lucrativos, de patrimônio e personalidade jurídica próprios, fruto da organização da sociedade civil. Ela é filiada à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), outra associação civil de direito privado sem fins lucrativos cuja proposta é orientar, e fiscalizar a correta aplicação da metodologia APAC e fornecer cursos de capacitação e treinamentos para funcionários, voluntários, recuperandos e autoridades, visando a expansão e multiplicação de novas APACs (FERREIRA & OTTOBONI, 2016). A Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, por sua vez, desde 1987 é filiada à *Prision Fellowship International - PFI*, organização consultora da Organização das Nações Unidas para assuntos penitenciários, com sede em Washington – EUA que reúne 123 países filiados em todo o mundo. A APAC é uma estrutura que concilia trabalho, educação e ressocialização fora do sistema penitenciário tradicional (SOUZA, 2009).

Em Minas Gerais, para que uma determinada APAC celebre convênio com o poder público é essencial e indispensável que a entidade esteja filiada e com o cadastro ativo com a FBAC, caso contrário, ela poderá ter o repasse suspenso ou até mesmo a não renovação do convênio (SEAP, 2018).

As APACs se mantêm através de doações de pessoas físicas, jurídicas e organizações religiosas, além de parcerias e convênios com o poder público (FARIA, 2011). Pela Lei nº 15.299/2004, acrescentou-se a realização de convênios entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados à Lei nº 11.404/1994, que dispõe acerca das normas de execução penal, formalizando, assim, o trabalho das APACs, como entidades convenientes do poder público como forma de execução penal.

Mário Ottoboni, advogado fundador da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados e idealizador da metodologia APAC, foi o responsável por elaborar o sistema alternativo de encarceramento e recuperação.

Faria (2011) explica como surgiu a APAC:

A primeira APAC nasceu em São José dos Campos (SP) em 1972 e foi idealizada pelo advogado e jornalista Mário Ottoboni e um grupo de amigos cristãos. Hoje, a APAC instalada na cidade de Itaúna/MG é uma referência nacional e internacional, demonstrando a possibilidade de humanizar o cumprimento da pena.

O método socializador da APAC espalhou-se por todo o território nacional (aproximadamente 100 unidades em todo o Brasil) e no exterior. Já foram implantadas APACs na Alemanha, Argentina, Bolívia, Bulgária, Chile, Cingapura, Costa Rica, El Salvador, Equador, Eslováquia, Estados Unidos, Inglaterra e País de Gales, Latvia, México, Moldovia, Nova Zelândia e Noruega. O modelo “Apaqueano”, desenvolvido nas APACs, foi reconhecido pelo *Prision Fellowship International* (PFI), organização não-governamental que atua como órgão consultivo da Organização das Nações Unidas (ONU) em assuntos penitenciários, como uma alternativa para humanizar a execução penal e o tratamento penitenciário. (FARIA, 2011, p. 2)

Segundo o documento oficial da Secretaria de Estado de Administração Prisional do Estado de Minas Gerais que dispõe acerca dos critérios para a realização de chamamento público para a formalização de parcerias entre a SEAP e as entidades APAC, as associações são dedicadas à recuperação e à reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade.

Amparada pela Constituição Federal para atuar nos presídios, possui seu estatuto resguardado pelo código civil e pela Lei de Execução Penal. A APAC opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade nos regimes fechado, semiaberto e aberto. (SEAP, 2016)

A metodologia, ainda recente, foi reconhecida e impulsionada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais a partir de 2009 com o Programa Novos Rumos, instituído na Execução Penal pela Resolução nº433/04 de agosto de 2004. O Programa visava adotar o método *apaqueano*, aquele desenvolvido em uma unidade APAC, como política pública carcerária no Estado. Sua missão era propagar seus princípios e a apoiar a criação e a consolidação das APAC's mineiras como alternativas de humanização do Sistema Prisional, de forma a contribuir para a paz social. (SEAP, 2016)

O principal pressuposto da APAC é fazer com que o condenado cumpra sua pena privativa de liberdade de forma concomitante à sua ressocialização, através dos princípios da entidade de recuperar o infrator por meio da espiritualidade

e do trabalho. O *recuperando*, nome dado aos presos dessas entidades, é o principal agente de sua recuperação, tornando-se responsável por ela (FALCÃO & DA CRUZ, 2015). A APAC conta com corpo técnico voluntário que exerce as funções de assistência jurídica, médica, educacional e espiritual.

Além do viés religioso, feito a partir do contato com representantes de religiões e de oficinas dotadas de caráter espiritual, o trabalho é peça importante da recuperação do preso: os indivíduos do sistema fechado exercem a laborterapia, de forma que o trabalho não seja massificante, mas uma maneira de aproveitamento do tempo, enquanto os de regime semiaberto participam, inclusive, de cursos profissionalizantes de forma de que lhes sejam definidas profissões, e os presos em regime aberto exercem plenamente suas profissões em ambientes fora das APACs (FALCÃO & DA CRUZ, 2015). Outra diferença é o controle das visitas de familiares, que são mais regulares e íntimas, e a existência de acompanhamento psicológico também às famílias dos presos, a fim de que sejam preparadas as relações entre o preso e seus familiares para facilitar sua reintegração após o cumprimento da pena.

Segundo a FBAC (2018), são doze os elementos norteadores da metodologia APAC:

- a) Participação da comunidade;
- b) Recuperando ajudando recuperando;
- c) Trabalho;
- d) Religião;
- e) Assistência Jurídica;
- f) Assistência à Saúde;
- g) Valorização Humana;
- h) A participação e integração da família;
- i) Participação e formação de voluntários na comunidade;
- j) Centro de Reintegração Social;
- k) Mérito como critério de progressão e avaliação;
- l) Jornada de Libertação com Cristo

A participação da comunidade local é importante porque ela é o principal *stakeholder* afetado pela criminalidade, suas competências se resumem a difundir os princípios da metodologia, atuar no voluntariado e na recepção do recuperando após o cumprimento da pena.

É importante salientar que a APAC não nasce por decreto ou tão somente pelo desejo desta ou daquela autoridade. A APAC é o resultado do despertar da sociedade civil organizada por meio das suas mais diferentes instituições para o problema prisional. (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018)

O segundo item faz menção ao sentimento de ajuda mútua nas instalações das APACs, representado pelo Conselho de Sinceridade e Solidariedade (CSS), composto apenas por recuperandos, que tende a buscar melhorias na disciplina e na segurança dos presídios.

O trabalho, no regime fechado, é o principal fator para a laborterapia; é tido como qualificação profissional no regime semiaberto; e objeto de reintegração e inserção profissional no regime aberto.

A espiritualidade é trabalhada como pilar da recuperação dos presos, embora as entidades não tenham uma única religião definida. É concedida assistência jurídica aos condenados que não possuem condições de arcar com advogados próprios, a assistência à saúde também é garantida, por meio de atendimentos básicos médicos e psicológicos. Métodos psico-pedagógicos de valorização humana são utilizados tanto em reuniões de cela quanto afixados na própria estrutura física das APACs.

A família ajuda no processo de recuperação do condenado e possui um contato muito mais frequente do que em comparação ao propiciado no regime prisional tradicional.

O voluntariado é importante tanto para oferecer assistência aos condenados quanto para a redução dos custos de manutenção da entidade; a presença de funcionários remunerados é necessária somente no setor administrativo da entidade.

O Centro de Reintegração Social (CRS) é a estrutura física da APAC, que aproxima o recuperando das pessoas de seu convívio da sua comarca de origem,

compreendendo os regimes de pena previstos em Lei (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018).

A meritocracia, norteadora da disciplina na APAC, ajuda a favorecer ou a onerar cada recuperando de acordo com seu comportamento; e a Jornada de Libertação com Cristo propicia um trabalho de introspecção aos condenados nas APACs (FBAC, 2015).

O mérito nas APACs constitui a vida do recuperando desde o momento em que ele chega para o cumprimento da pena até o alcance de sua liberdade. Todas as conquistas, elogios, cursos realizados, saídas autorizadas etc., bem como as faltas e as sanções disciplinares aplicadas deverão constar de seu prontuário para, oportunamente, comporem o relatório circunstanciado do recuperando que será anexado aos pedidos de benefícios jurídicos quando estes tiverem observado o lapso temporal para a concessão. (FERREIRA, SABATIELLO, et al, 2018)

Para que continuem a prestar serviços ligados à privação da liberdade de presos e à sua ressocialização, as APACs têm a obrigatoriedade de manter o interesse de suas atividades ligado à segurança pública, trabalho e espiritualidade.

Todos esses fatores possuem caráter relevante para os bons resultados da metodologia APAC. Por ter um método de disciplina rígida, baseada em respeito, ordem, trabalho e espiritualidade dos recuperandos, essas entidades alcançam como resultado taxas de reincidência dos condenados cerca de três vezes menor que a dos presos do regime comum, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça de 2017 (MONTENEGRO, 2017a). Ainda segundo o CNJ, os presos no sistema APAC correspondem a apenas 0,5% da população carcerária do país e a reincidência dos encarcerados nesse modelo gira em torno de 15%, ao passo em que entre os presos do sistema tradicional essa taxa é de cerca de 60% (MONTENEGRO, 2017b).

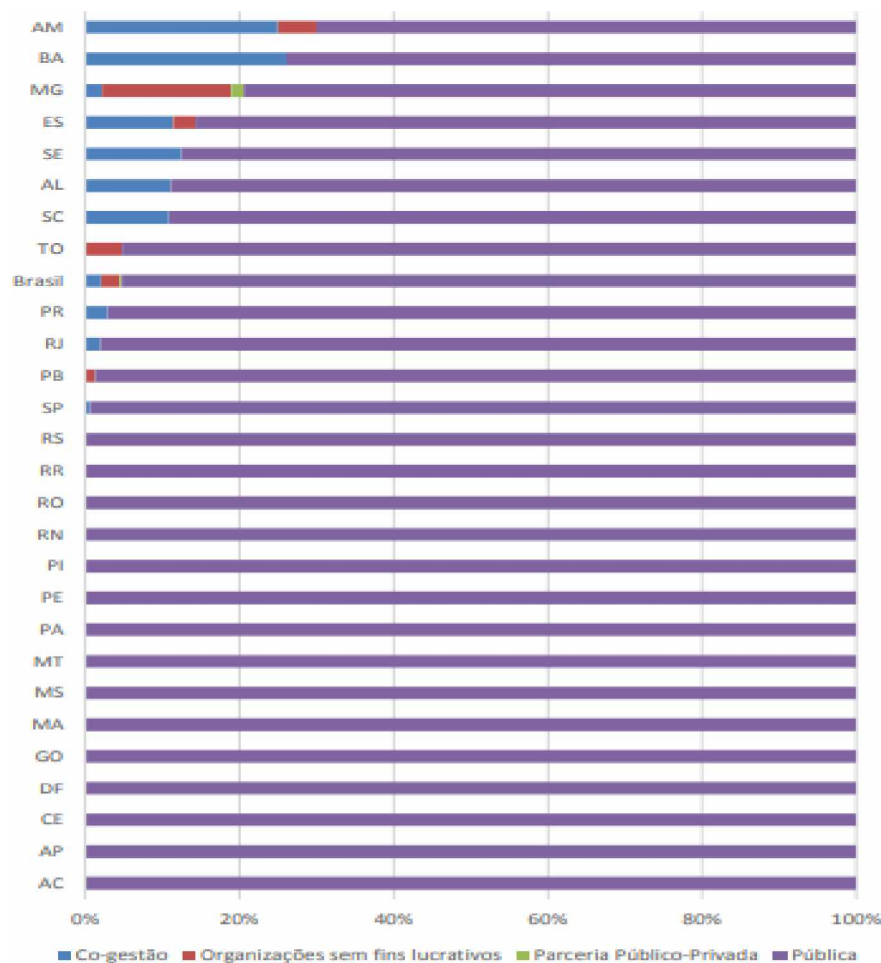
Ao contrário do sistema prisional tradicional, as APACs são geralmente instaladas em cidades do interior dos estados para atender às comarcas locais e privilegiam a construção de pequenas estruturas com quantidades limitadas de condenados. Portanto, a metodologia não consegue abranger todo o sistema penitenciário, principalmente nos grandes centros urbanos (SOUZA, 2009). Há ainda a resistência da sociedade diante desse método pelo fato de a segurança, feita

tradicionalmente por agentes penitenciários e policiais armados, ser de responsabilidade dos próprios recuperandos nas APACs. Outro fator limitador para a atuação das APACs é a atuação de voluntários, que embora crie cultura e princípios organizacionais específicos e ajude a reduzir os custos de manutenção, condiciona o sistema à disponibilidade desses atores na região.

### 6.1 Experiência em Minas Gerais e reconhecimento internacional

Apesar de a primeira unidade ter sido inaugurada em São Paulo, foi em Minas Gerais que o modelo APAC de gestão do cárcere ganhou reconhecimento e atingiu bons resultados.

Figura 3: Unidades prisionais no Brasil por tipo de gestão em 2016



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016).

Das 210 unidades prisionais em funcionamento no exercício de 2019 em Minas Gerais, 39 são Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, representando 17% do total das unidades. A figura 3 mostra que Minas é o estado cuja participação de organizações sem fins lucrativos expressa maior participação na gestão de unidades prisionais.

Em 2018, ocorreu em São Paulo o Fórum Econômico Mundial para a América Latina, no qual o diretor da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) recebeu o título de “Empreendedor Social do Ano” pelo trabalho desenvolvido junto às APACs.

Conforme a FBAC (2019), no Brasil existem 51 unidades atuando juridicamente, e 76 APACs estão em processo de implantação, jurídico ou físico. O exterior já conta com unidades do modelo de encarceramento em 18 países, como Alemanha, Argentina, Bolívia, Bulgária, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Eslováquia, Estados Unidos, Inglaterra e País de Gales, Latvia, México, Moldovia, Nova Zelândia, Noruega e Singapura.

O método APAC foi reconhecido pelo *Prison Fellowship International* (PFI) como um modelo de cárcere fundamentada na espiritualidade. O PFI é uma organização não-governamental que reúne representantes de 123 países, ele age como um órgão consultivo da Organização das Nações Unidas (ONU) para questões referentes ao encarceramento e a assuntos penitenciários, essa instituição tem o objetivo de elaborar ideias alternativas ao tratamento penitenciário tradicional.

A Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados filiou-se ao *Prison Fellowship International* ao ano de 1987 e, desde então, contribui no planejamento de custódias alternativas e mais humanas de privação de liberdade junto aos demais representantes do órgão.

## **7 IMPRESSÕES A RESPEITO DAS PARCERIAS PELOS RESPONSÁVEIS PELAS APACS CONVENIENTES E PELOS ANALISTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL**

A metodologia principal do presente trabalho teve como base a realização de pesquisas bibliográficas envolvendo a integração da natureza dos convênios administrativos e das parcerias estaduais, a definição das características e do regime jurídico ao qual estão submetidas as organizações do terceiro setor e as APACs, (FALCÃO & CRUZ, 2015).

Levantamentos quantitativos a respeito do custo financeiro estadual com gastos em segurança pública em relação ao PIB, e por habitante, além das taxas de violência no estado formuladas a partir da observação das ocorrências de homicídios a cada 100 mil habitantes, em comparação com os demais estados e com o cenário nacional, segundo os últimos dados disponíveis do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), e do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; FBSP (2016), e o levantamento documental das legislações predominantes acerca dos contratos, convênios, e responsabilidade fiscal (BRASIL, 1993), (BRASIL, 2000), (MINAS GERAIS, 2003), e (MINAS GERAIS, 2013) também atuaram na contextualização da situação do estado de Minas Gerais frente aos demais entes federados do país.

Além disso, seria necessário analisar as percepções subjetivas das partes envolvidas na celebração de um convênio estadual. Como instrumento de coleta de dados, foram feitas entrevistas semiestruturadas com agentes penitenciários e diretores da Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária em Março de 2019, as entrevistas foram realizadas na própria Secretaria, com pessoas que lidam diariamente com o firmamento de convênios e análises de prestação de contas das parcerias das APACs, e que estão a par de todas as irregularidades que já ocorreram envolvendo as parcerias entre organizações da sociedade civil e poder público.

Também foram realizadas entrevistas estruturadas com os presidentes responsáveis de algumas APACs em Março de 2019, por telefone, devido ao fato de

cada entidade estar localizada em um município diferente do estado e à falta de disponibilidade de tempo dos presidentes das instituições em agendar entrevistas presenciais. O grupo amostral foi composto aleatoriamente pelas instituições de Santa Luzia, Itaúna, Frutal, Passos e Pirapora. Objetivou-se coletar as percepções de ambas as partes envolvidas em um acordo entre terceiro setor e poder público e suas principais sugestões e dificuldades acerca do funcionamento da parceria, bem como os efeitos sociais e econômicos das APACs no estado. O roteiro de tais entrevistas encontra-se no Apêndice B deste trabalho.

Segundo Triviños (1987), entrevistas semiestruturadas surgem a partir de questionamentos baseados no problema de pesquisa e de suas hipóteses. Esse tipo de entrevista fornece uma compreensão holística do fenômeno pesquisado, além de, segundo Laia (2009) permitirem dicas utilizadas com os entrevistados para aprofundar e desenvolver o conteúdo de uma resposta, com pouca intervenção do entrevistador, como explica Walsham (1995) para que o entrevistado se sinta livre para expressar sua opinião.

Após essa coleta, as informações foram digitalizadas por meio de atas e anexadas à identificação dos participantes.

Como alguns dados e informações não seriam obtidos apenas a partir de análises documentais, inclusive porque os dados coletados a partir das entrevistas semiestruturadas não estão disponíveis de forma documental, as entrevistas foram necessárias e incrementadoras. Haguette (1997) define entrevista como “um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. E, a partir dela, foi possível a coleta de dados subjetivos, além dos objetivos, uma vez relacionados com valores, atitudes e opiniões dos sujeitos entrevistados diante do contexto analisado (BONI & QUARESMA, 2005).

Por fim, como instrumento que permite maior análise e percepção dos efeitos dessa parceria e seus principais fatores, foi realizada uma visita *in loco* na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Nova Lima no dia 12 de abril de 2019, por ser uma entidade considerada modelo pelo fato de não apresentar problemas em relação à prestação de contas à SEAP, e possuir gestão e conservação da estrutura elogiadas pelos integrantes da Secretaria. A visita permitiu

a observação da metodologia prisional do sistema APAC e sua administração, além da coleta das percepções e atividades dos responsáveis pela gestão e administração da entidade.

### **7.1 As impressões dos servidores da Secretaria Estadual de Administração Prisional**

Os entrevistados da Secretaria foram o coordenador da Diretoria de Contratos e Convênios e um agente penitenciário analista dos convênios firmados entre a Secretaria e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados. O roteiro da entrevista encontra-se no Apêndice A do presente trabalho.

Primeiramente foi perguntado a respeito da real importância dos convênios de parceria para a descentralização das políticas públicas. Os entrevistados consideram a união de esforços por parte do poder público e de outras entidades que possuam interesse social comum imprescindível para a descentralização das políticas públicas, além de que a lavratura de convênios de parceria permite que o Estado consiga despender maior atenção em todos os segmentos da sociedade e amplie sua atuação.

Quanto à importância da APAC para o sistema de encarceramento do Estado, eles responderam que as entidades, mesmo que com atuação limitada frente à grande população carcerária, são importantes para trazerem novas experiências no tratamento de um problema cujas atuais soluções encontram-se esgotadas no sistema tradicional, como a adesão da sociedade no processo de ressocialização e reintegração do recuperando, e a metodologia que barateia os custos de manutenção da entidade e exclui incidentes violentos nas instalações.

Quanto ao papel da *accountability* na prestação de contas e no processo de acompanhamento da política pública dentro da Secretaria, os entrevistados concordam que a transparência na forma como ocorre a despesa, ou seja, onde o recurso público é gasto e como esse gasto é financiado, seja de suma importância já que se trata do uso de recursos públicos para o cumprimento do objeto do convênio, logo, norteados pelos os princípios da Administração Pública.

A respeito dos conhecimentos da legislação estadual sobre convênios e parcerias e de *accountability* por parte dos gestores responsáveis pelas APACs, os entrevistados afirmaram que a legislação existente, apesar de acessível e suficiente para nortear as parcerias, não é consultada por alguns diretores das instituições e que acarreta, muitas vezes, em descumprimento do objeto dos convênios. A Diretoria, segundo eles, ministra Curso de Prestação de Contas às entidades sempre que solicitado e prioriza, quando possível, a plena execução da política pública, mas um dos principais problemas na realização da prestação de contas dos gastos do convênio é o *turn-over* do quadro de funcionários das APACs, ou seja, a alta rotatividade de tesoureiros e contadores dificulta a entrega dos documentos ao poder público de forma correta.

Fato observado na Diretoria de Contratos e Convênios da Secretaria de Estado de Administração Prisional foi a formação de uma “força-tarefa” com analistas sob o intuito de se reduzir a quantidade de pastas de convênios pendentes para a análise da prestação de contas. Estima-se que existam 200 pastas de termos de colaboração com APACs, datados desde 2006 e aguardando análise na diretoria. As respostas dos entrevistados quanto à essa questão é a falta de prioridade na área dada pelo Estado, afirmada pela baixa alocação de servidores na diretoria e pela falta de capacitação de pessoal quanto a conhecimentos contábeis, jurídicos e administrativos.

Quando perguntado a respeito de episódios nos quais inconformidades por parte da entidade conveniente ocasionaram em antecipação do encerramento dos acordos, os entrevistados citaram casos nos quais as APACs não conseguiram obter taxas de ocupação de recuperandos suficientes para a manutenção da parceria, não houve cumprimento ao previsto no Plano de Trabalho, e casos em que o Ministério Público interveio após denúncias de desvios e danos ao erário Público. Os entrevistados alegaram duas ocorrências em MG nas quais responsáveis por APACs respondiam judicialmente por desvios de recursos públicos mas não souberam discriminar fontes oficiais para maiores detalhes.

## **7.2 Impressões dos responsáveis pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados**

O grupo amostral foi composto por cinco entidades que se dispuseram a responder à entrevista proposta. As respostas foram dadas pelos presidentes voluntários das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados dos municípios de Santa Luzia, Passos, Pirapora, Itaúna e Frutal. Todas as instituições em questão possuem convênio de parceria com o poder público há pelo menos uma década, confirmando a estabilidade e o bom funcionamento das parcerias. A APAC de Itaúna é a única que afirmou receber auxílio financeiro de instituições privadas advindas de doações e de atividades remuneradas realizadas pelos recuperandos.

Quando perguntados a respeito da motivação que os presidentes das respectivas instituições possuíam para que se propusessem a realizar o trabalho de gestão voluntária das APACs, todos os entrevistados convergiram às ideias de anterior experiência no sistema prisional, interesse no serviço público e responsabilidade social na comunidade. Quanto aos desafios e obrigações que o cargo implica, os entrevistados concordam que seja difícil conciliar a atuação como presidente da APAC com outra ocupação remunerada; entender a metodologia do sistema e lidar com as adversidades pessoais dos recuperandos; buscar novas formas de custeio e manutenção das entidades, além das verbas públicas; e o fato de a responsabilização documental e financeira das parcerias públicas recair inteiramente sobre os presidentes das APACs já que a entidade é uma organização da sociedade civil.

Quando perguntados a respeito dos resultados das APACs, os entrevistados convergiram em defesa do método da instituição de valorização do indivíduo e que é eficaz ao apresentar boas taxas de ressocialização, e apontaram críticas ao sistema penitenciário tradicional, no que diz respeito ao tratamento recebido pelos presos e às espantosas taxas de superlotação. Para explicar a indagação feita em relação ao baixo custo de manutenção das APACs, foram apresentadas as hipóteses de que os funcionários de caráter voluntário ajudam na redução dos custos; a participação dos recuperandos na gestão das instituições, nas áreas de limpeza, segurança e cozinha, por exemplo, também diminuem os gastos;

além da boa administração dos recursos públicos, que se baseia no princípio da eficiência.

Partindo para a dimensão da relação das APACs com a Secretaria de Estado de Administração Prisional, os entrevistados opinaram a respeito dos atuais critérios estabelecidos pelo órgão público para a prestação de contas. As respostas obtidas demonstraram que os representantes das entidades consideram o processo de prestar contas difícil, muito burocrático, exigente por parte do Estado e engessado. Houve reclamações a respeito da demora na aprovação das contas e o responsável pela APAC de Santa Luzia fez menção às contas pendentes de 2006 da instituição. O responsável pela APAC de Itaúna alertou a respeito da dificuldade de reunir inúmeras comprovações de transações financeiras na forma de papel físico, e desejou que o processo fosse feito eletronicamente e enviado para a Secretaria por *email*. Duas reclamações a respeito da gestão dos recursos financeiros que foram feitas por todos os entrevistados em questão foram o fato de a parceria com o poder público prover apenas recursos para despesas correntes, não sendo possível realizar melhorias ou aquisições nas instituições, e o engessamento das rubricas não permitir o remanejamento de um recurso não utilizado em uma determinada área.

Todos os representantes alegaram possuir corpo técnico qualificado para a gestão e prestação de recursos, como contadores, assistentes jurídicos e tesoureiros; apesar disso, as respostas foram divididas entre os que alegaram receber suporte da Diretoria de Contratos e Convênios da Secretaria Estadual de Administração Prisional e da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, e os que julgaram necessários cursos de capacitação e qualificação aos funcionários das APACs promovidos pelo poder público.

Os entrevistados frisaram a importância da transparência no processo de prestação de contas, por se tratar do uso de recursos públicos, mas questionaram a eficiência desse processo, alegando demora na análise, burocracia em excesso e alto teor de exigência documental. Todos alegaram, enfim, que durante os anos de parceria com o Estado não houve erro formal causado por um dos partícipes que não foi rapidamente sanado ou que chegou a comprometer a atuação e o trabalho das APACs.

### **7.3 Impressões observadas durante a visita *in loco* na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados do Município de Nova Lima**

Durante a visita realizada na APAC de Nova Lima, procurou-se observar três principais pontos: a gestão da instituição, a metodologia da APAC e a cultura organizacional.

Na entrada da entidade, a recepção foi feita por um ex-recuperando da APAC de Nova Lima, que atualmente exerce cargo formal no local. Os aparelhos celular dos visitantes foram recolhidos e foi permitida a entrada. Imediatamente, a recepção foi feita por um recuperando que se apresentou como presidente do regime semiaberto. Segundo ele, o fato de nunca ter cometido infração ou desvio de disciplina, além de possuir o melhor comportamento dentro do regime lhe permitiu tal posição. Não havia policiais, agentes penitenciários ou quaisquer outros servidores armados; a segurança da estrutura era feita unicamente por portões de ferro fechados e arames farpados em cima dos muros da instalação.

O recuperando contou que cumpria pena no sistema tradicional e conseguiu a transferência para a APAC por ter bom comportamento e por cumprir os critérios de possuir família na região, além de editar o pedido por meio de um requerimento julgado e aprovado pela vara de justiça daquela comarca.

A transferência de apenados para os Centros de Reintegração Social das APACs são regulamentados pela Portaria Conjunta nº653 de 2017 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Art. 2º O preso condenado à pena privativa de liberdade poderá ser transferido para os CRSs, geridos pelas APACs, através de ato do Juiz da Execução da respectiva jurisdição, ouvido o Ministério Público e mediante as seguintes condições:

I - manifestar interesse na transferência, por escrito ou em ato processual devidamente documentado, e o propósito de se ajustar às regras do CRS;

II - manter vínculos familiares ou sociais, há pelo menos 1 (um) ano, na região do Estado onde estiver localizado o CRS, mesmo que outro tenha sido o local da prática do fato. (TJMG, 2017)

O responsável pela apresentação do regime semiaberto detalhou o cotidiano da APAC e suas instalações; mostrou as salas de oficina de artesanato, a biblioteca, as salas de informática e estudo, a pastoral, a cozinha e a horta. Não havia distinção aparente entre condenados, voluntários e demais trabalhadores da instituição, não eram utilizados uniformes. Toda a estrutura era clara, aberta, e visivelmente bem cuidada e limpa. A medida que novas instalações do local eram apresentadas, portões eram abertos e fechados por condenados que detinham as chaves.

Conforme o observado, a biblioteca permite que a leitura mensal de livros seja requisito para a dedução de alguns dias no total da pena a ser cumprida, assim como ocorre no sistema prisional tradicional. As salas de aula e de informática permitem que os apenados estudem diariamente por até quatro horas inclusive com acesso à internet e a cursos de capacitação e qualificação à distância. Na pastoral são realizados pequenos cultos ecumênicos, com a participação de padres, pastores e demais representantes religiosos voluntários. A cozinha é toda operada pelos recuperandos, desde a produção de alimentos até os serviços de limpeza. Além da horta, há um pequeno espaço para a fabricação de hóstias e pães cuja produção é vendida a igrejas, escolas e creches do município e a receita obtida é destinada tanto ao custeio da APAC, quanto às famílias dos recuperandos envolvidos no processo; tal forma de arrecadação de fundos também se estende às atividades laborais e venda de produtos artesanais.

O regime fechado tinha atividades mais limitadas, mas o ócio não foi observado, todos os detentos realizavam alguma atividade como leitura e estudo, artesanato, ou exercícios físicos. Novamente, o responsável por apresentar o local foi o apenado eleito “líder” ou “presidente” do regime fechado por desempenho de bom comportamento, e o destranque e a abertura dos portões foi realizada por um dos detentos. O espaço contava com instalações surpreendentemente boas, principalmente quando em comparação à superlotação e às falhas de infraestrutura no sistema penitenciário tradicional; os “dormitórios”, como são chamadas as celas, possuíam boa organização e comportavam, cada um, de fato apenas quatro detentos, número exato à quantidade de camas disponível. Além das atividades laborais e religiosas, outra observação foi a proximidade com as famílias: o fato de as visitas serem mais frequentes e a possibilidade de contato semanal, através de

ligação telefônica, ajuda na reintegração dos condenados, segundo eles e alguns gestores da instituição.

A cultura organizacional foi o primeiro item observado: logo na porta de entrada da instituição, há uma pintura que diz “Aqui entra o homem, o delito fica lá fora”, frase que faz menção à máxima de Mário Ottoboni, idealizador da metodologia APAC, de que ninguém é irrecuperável (OTTOBONI, 1997). O recuperando responsável por apresentar a instituição citou a frase acrescentando que o delito cometido por qualquer apenado mal era mencionado na APAC e não representava distinção de tratamento, ao contrário do que ocorre no sistema tradicional. Contou, também, que em seu primeiro contato com o local, o fato de lhes serem retiradas as algemas e lhe ser afixado um crachá com seu nome, ao invés do número do Departamento Penitenciário Nacional, provocou mudanças imediatas em seu comportamento, segundo ele. A instituição possui inúmeras frases de Ottoboni e de algumas religiões espalhadas pela estrutura, e os apenados as incorporavam em suas falas na maioria dos diálogos; os valores da APAC de fato lhes são concebidos como verdade.

A meritocracia é muito valorizada na organização e serve para conceder ou retirar benefícios e posições de respeito, além de que esforço e bom comportamento permite inclusive a dedução de tempo na sentença. Além das frases com os princípios, a instituição também possui *rankings* de comportamento e disciplina dos condenados, tanto no regime semiaberto quanto no fechado, o que serve, segundo eles, de incentivo para melhorar a conduta. Cada preso tem uma chance única de ser transferido do sistema tradicional para a APAC e o temor em regressar aos presídios também é fator condicionante para bom comportamento.

Na tesouraria, os funcionários, juntamente com o auxiliar administrativo, explicaram o processo de execução financeira da instituição e demonstraram claro interesse na legislação vigente acerca dos convênios estaduais, e proximidade inclusive com os funcionários da Secretaria do Estado de Administração Prisional. O Presidente da APAC, Ricardo Alves, se apresentou durante a visita e disse que exerce a função como voluntário desde 2017 em período integral, ele é graduado em Geografia e em Administração Pública e entende essa ocupação como um trabalho social de interesse público.



## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro pautou a discussão em relação à atuação do Poder Público em áreas prioritárias e exclusivas e abriu espaço para que um modelo de gestão junto ao Terceiro Setor na execução de políticas públicas em áreas cujo funcionamento do Estado não fosse satisfatório fosse implementado. O modelo gerencial do Estado introduziu alguns princípios da gestão privada na administração dos serviços públicos, tal como a necessidade de melhor aplicação dos recursos e alcance de metas e resultados, baseados no princípio da eficiência da Administração Pública.

A Segurança Pública é uma área de histórica importância e de grande destinação de recursos no Brasil, independente do governo em atuação. Nessa pasta, um dos maiores desafios é a política de encarceramento, que é cara, má administrada pelo Estado e criticada tanto por fatores como as más condições de higiene e de tratamento nos presídios, quanto pela superlotação, causada pela insuficiência de vagas e pelo costume de aplicar a pena de privação de liberdade antes da conclusão do julgamento do réu. Conforme trabalhado na seção 5 do presente trabalho, os gastos da administração penitenciária da subfunção Custódia e Reinserção Social representaram cerca de 5% do total das despesas desempenhadas pelo Estado de Minas Gerais no ano de 2018. Em contrapartida, o sistema não comporta a quantidade total de presos, sendo disponibilizada apenas uma vaga a cada 1,9 detentos.

Com base nesse contexto, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados ganharam espaço principalmente no Estado de Minas Gerais, que deu maior valorização à cogestão de serviços públicos com pessoas jurídicas de direito privado a partir de 2003, segundo as diretrizes da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. As OSCs possuem administração independente do Poder Público, devendo cumprir apenas o que pressupõe a Lei de Execução Penal e o Poder Judiciário para cada preso, além de contarem com outras fontes de capital para sua manutenção, que combinam recursos públicos transferidos por meio de Termos de Colaboração com a Secretaria do Estado de Administração Prisional, doações de

empresas privadas e recursos próprios provenientes do trabalho dos próprios apenados.

Quanto à metodologia da APAC, seu ponto principal é fazer com que o condenado sinta vontade em buscar sua própria recuperação como indivíduo e superar os delitos cometidos. Para o sucesso desse processo, é importante que o Estado não seja o único encarregado, requerendo a participação do apenado, de sua família e da comunidade na qual estava inserido.

Por restrições tanto físicas, quanto orçamentárias, uma instituição APAC geralmente promove o processo de recuperação de cerca de 80 a 100 condenados, quantidade ínfima frente à realidade da demanda do sistema carcerário brasileiro. Apenas 0,5% da população carcerária, em 2019, cumpre pena nesse regime. Além da reduzida disponibilidade de vagas que uma entidade é capaz de suportar, o método APAC não serve para todos os encarcerados de uma maneira geral, já que é baseado, principalmente, na adesão e na confiabilidade do preso. Apesar de cumprir a Constituição e a Lei de Execuções Penais quanto à ressocialização do preso, para que ela de fato ocorra é necessário que o recuperando aceite e se engaje à metodologia da APAC. A transferência de detentos do regime tradicional para os Centros de Reintegração Social das APACs é regida pela Portaria Conjunta nº653 de 2017 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: a seleção é importante inclusive para que não sejam feitas transferências de presos que tenham o intuito de fugir da unidade APAC, ocorrências que acarretariam em risco à sociedade.

A FBAC defende que o modelo de encarceramento baseado na melhor gestão de recursos e ao fato de o custeio de uma entidade não ser exclusivamente de recursos públicos resulta em menores custos para o Estado, porém, os cálculos de custeio e manutenção de encarcerados não condizem com o que de fato é repassado pela SEAP a essas entidades. Além dos prováveis erros de cálculo apontados pela Tabela 9, que até o presente momento de elaboração do trabalho não foram sanados ou explicados pela FBAC, outro ponto a ser analisado é a ponderação de eficiência da metodologia baseada nas taxas de reincidência criminal. Como apontado na seção 5 deste trabalho, os índices de reincidência não representam tanta influência para a comprovação da eficácia do método apauçado de encarceramento; o Conselho Nacional de Justiça não possui deliberações claras

acerca da avaliação dos índices de reincidência criminal de egressos, e, portanto, por mais que as entidades APAC e FBAC defendam taxas cerca de três vezes menores que as encontradas no sistema prisional tradicional, não podem ser utilizadas como comprovações dos bons índices de ressocialização do método.

Embora as taxas de reincidência criminal sejam de difícil avaliação, um ponto positivo do tratamento aos presos nas APACs que deve ser levado em conta é o contato com atividades laborais e de qualificação profissional e o incremento educacional dos recuperandos. Cerca de metade dos presos no regime APAC estudam e quase sua totalidade realiza algum trabalho, vide tabelas 7 e 8 deste trabalho. O tempo hábil para estudo e as parcerias que as entidades possuem com instituições de ensino à distância e com empresas privadas são fatores consideráveis no processo de ingresso ao mercado de trabalho por parte de um egresso do sistema carcerário APAC, o que pode elevar suas chances de reintegração na sociedade.

As APACs apresentam soluções para a questão da segurança pública em microrregiões, porém suas limitações levam à Administração Pública o dever de pensar em estratégias que possam ser estendidas para médias e grandes regiões, como centros metropolitanos. As ideias de se basear a recuperação e a reintegração dos condenados a partir da participação da sociedade, da valorização humana e valorização do trabalho são os pilares para se pensar a reforma prisional.

Segundo dados de 2019 da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, existem 71 APACs em processo de implantação no Brasil, porém, como o poder público é o principal financiador dos custos, a construção das unidades enfrenta falta de recursos. Os responsáveis pela administração das entidades, tanto das já em funcionamento quanto das em construção, enfrentam o desafio da necessidade de se buscar financiamento alternativo ao concedido pelo poder público, como doações e parcerias com construtoras e empresas de engenharia locais, tanto para a construção de novas unidades, quanto para a realização de obras de manutenção e melhoria – despesas não acobertadas pelo convênio com a Secretaria do Estado de Administração Prisional. Outro desafio é a geração de receita própria para a realização dessas despesas de capital quando necessário, já que a parceria com o estado cobre apenas despesas de manutenção.

A responsabilidade legal e jurídica ser atribuída à pessoa responsável por presidir uma Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, além do caráter voluntário do trabalho não permitir retorno monetário, resultam, também, em barreiras para a expansão do modelo. Tanto é que o modelo alternativo, inaugurado em 1972 na cidade de São José dos Campos, em São Paulo, conta apenas com 51 unidades registradas, mesmo após decorridos 47 anos da criação da metodologia.

Custódias alternativas também devem ser exploradas, dada a superlotação nos presídios e o fato de que 40% da população carcerária cumpre pena enquanto ainda aguarda decisão judiciária.

No Brasil, gasta-se muito com o sistema penitenciário, mas os gastos não são eficazes. As baixas ocorrências de oportunidades educativas e de laborterapia, e os consequentes baixos números de presos estudando ou trabalhando no sistema prisional tradicional, vide tabela 4 deste trabalho, contribuem para a baixa taxa de ressocialização do encarcerado nesse modelo. Quando a única atividade do preso é o convívio com outros detentos e a única referência de sociedade é construída dentro do presídio, o apenado é praticamente o mesmo ao fim de sua sentença; com os mesmos valores, ele é reinserido na sociedade sob as mesmas condições que o levaram a cometer o delito inicial, sendo muito provável que volte a cometer infrações e retornar para unidades prisionais. As maiores taxas de reincidência criminal encontradas no sistema tradicional também são um dos fatores que eleva o custo de um preso nesse método, já que um detento que não realiza atividades dentro da prisão, além de não ter deduções no tempo de sua pena, permanece preso por mais tempo e pode ser encarcerado por mais de uma vez.

Quanto ao controle dos gastos destinados às parcerias com OSCs, já que a exigência de licitação não se aplica ao ato de realização de parceria com entidades do Terceiro Setor, pode-se discutir a necessidade da criação de critérios mais específicos para enquadrar pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como tal. Deve-se fomentar a cogestão de políticas públicas e promover a descentralização da atuação do Estado em áreas nas quais ele se mostre ineficiente, mas os parâmetros para gastos com recursos públicos precisam ser cuidadosamente pensados.

A legislação referente à celebração dos Termos de Parceria, Termos de Colaboração ou Contrato de Gestão poderia contemplar maior esclarecimento quanto ao uso dos recursos da Administração Pública pelas entidades convenientes. Como exemplo, poderia ser adotada a exigência de demonstração técnica hábil para administrar os recursos por parte dos integrantes da pessoa jurídica de direito privado em questão. Essa simples alteração, caso fosse acatada, iria garantir maior segurança em relação à gestão dos recursos públicos por meio da seleção de entidades com pessoal tecnicamente apto para administrá-los. Casos como o descumprimento do plano de trabalho ou irregularidade e dificuldade na apresentação da prestação de contas dos gastos junto ao poder público, por exemplo, como foi observado a partir das entrevistas realizadas com funcionários da Diretoria de Contratos e Convênios da SEAP, ocorreriam com menor frequência.

Além dos erros formais de gestão e aplicação dos recursos advindos dos Termos de Colaboração, o desconhecimento dos critérios de *accountability* pelos representantes das OSCs, como apresentados nas entrevistas realizadas com membros da DCC da SEAP na seção 7.1 deste trabalho, outra problemática observada na execução desse convênio está no fato de o poder público não ter controle a respeito dos critérios adotados nas APACs para a regulação do cotidiano dos presos e dos pressupostos através dos quais a execução penal será regida, uma vez que, conveniada com o Poder Judiciário, ela assume a responsabilidade de tutela do preso e não é obrigada a oferecer a ele experiência de privação de liberdade aos moldes do sistema penitenciário tradicional.

Apesar das dificuldades apontadas quanto à mensuração da eficiência da metodologia aplicada nas unidades de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, são inegáveis os menores custos ao Poder Público de aplicação de tal modelo de privação de liberdade, e os melhores índices de desenvolvimento educacional e laboral dos apenados. Frente às diversas áreas onde a atuação do Poder Público se faz necessária, é importante selecionar as quais ele detém a exclusividade da execução dos serviços e fomentar a participação de entidades de direito privado, como as do Terceiro Setor, na cogestão de políticas públicas que, regidas pelo Estado, não estejam apresentando bons resultados.

A atuação do Terceiro Setor é também importante para incentivar a participação da sociedade como um todo nas políticas públicas, e OS, OSC e OSCIP que apresentem visões gerencialistas proporcionam, inclusive, melhor administração dos recursos públicos na execução das mesmas. A cogestão de serviços públicos é uma proposta que engloba os mais diversos atores da sociedade, e as parcerias com o Terceiro Setor são essenciais para a melhoria da eficiência e da alocação dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C., & FERREIRA, E. S. (s.d.). TERCEIRO SETOR: PRESTAÇÃO DE CONTAS E SUAS IMPLICAÇÕES. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em Open Journal Systems: <http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/viewFile/3857/2862>

ALMEIDA, T. L. (2011). ESTADO E TERCEIRO SETOR NO CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA REALIZADA EM MINAS GERAIS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DE UM MODELO DE GESTÃO. ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO.

ARAÚJO, L. d., Vespúcio, C. R., Teixeira, D. d., & Lage, G. P. (2013). A legislação de convênios do Estado de Minas Gerais. Revista Jus Ravigandi.

ATLAS DA VIOLÊNCIA, (11 de Março de 2019). Publicação Atlas 2018. Fonte: Atlas da Violência: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/9/atlas-2018>

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Guia para acompanhamento do SUS:** família Cidadã BH sem miséria. Belo Horizonte, 2016.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade:** teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. BOULLOSA, Rosana de Freitas; ARAÚJO, Edgilson Tavares. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais.** Curitiba : IESDE Brasil S.A, 2009.

BONI, V., & QUARESMA, S. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC.**

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 19.851** de 11 abr. 1931. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html> > . Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 5540** de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1968.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Assuntos Universitários. **Plano de trabalho da extensão universitária.** Brasília: MEC, 1975. Apud GURGEL, Roberto Mauro. **Extensão universitária:** comunicação ou domesticação? São Paulo: Cortez/Autores Associados; Fortaleza: UFC, 1986.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172** de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: MEC, 2001.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm) .  
Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. (21 de Junho de 1993). Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências: <http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoes-contratos-e-convenios/lei-8-666-93>

BRASIL. (4 de Maio de 2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)

BRONZO, Carla. Belo Horizonte, 25 de março de 2017. Entrevista concedida a Roberto Eduardo Santos Souza.

CAMPOS, C. M. (29 de Setembro de 2011). CONVÊNIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ALGUMAS QUESTÕES PONTUAIS. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em JurisWay: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=6586](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6586)

CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt; PEREIRA, Adriana Camargo. A Extensão Universitária no Brasil, do assistencialismo à sustentabilidade. **Revista de Educação da Anhanguera Educacional**, v.10, n.10, 2007. Disponível em: <http://sare.anhanguera.com/index.php/reduc/article/view/207/205> . Acesso em: 15 fev. 2017.

CARNEIRO, A. d., Oliveira, D. d., & Torres, L. C. (2011). Accountability e Prestação de Contas das Organizações do Terceiro Setor: Uma Abordagem à Relevância da Contabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**.

CARVALHO FILHO, J. d. (2015). Manual do Direito Administrativo. Editora Atlas.

CARVALHO, V. N. (19 de Março de 2019). O princípio da eficiência e a reforma administrativa do Estado brasileiro a partir da EC nº 19/98. Fonte: Jus Brasil: <https://jus.com.br/artigos/35060/o-principio-da-eficiencia-e-a-reforma-administrativa-do-estado-brasileiro-a-partir-da-ec-n-19-98>

CRUZ, Jose Augusto Gomes; MONTEIRO, Mhércio Cerqueira; PAMPONET, Lucas Souza Lima. A crise do welfare state e a ascensão do terceiro setor. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 163, ago 2017. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19430&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19430&revista_caderno=4)>. Acesso em maio 2019.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. (11 de Março de 2019). Fonte: DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)

DEPEN, & Segurança Pública, F. B. (Junho de 2016). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen. Acesso em 14 de Abril de 2019, disponível em Departamento Penitenciário Nacional

DI PIETRO, M. Z. (2002). Direito Administrativo. Atlas.

FALCÃO, A. S., & CRUZ, M. G. (2015). O MÉTODO APAC – ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS: ANÁLISE SOB. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em **Congresso CONSAD de Gestão Pública**: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1294/1/O%20M%C3%89TODO%20APAC%20%E2%80%93%20ASSOCIA%C3%87%C3%83O%20DE%20PROTE%C3%87%C3%83O.pdf>

FERREIRA, V., & OTTOBONI, M. (2016). Método APAC. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (s.d.). Acesso em 22 de Novembro de 2018, disponível em Fórum Brasileiro de Segurança Pública: [https://public.tableau.com/views/ocorrencias\\_letais\\_novo\\_03/Dadosemtabelas?:embed=y&:embed\\_code\\_version=3&:loadOrderID=0&:display\\_count=yes](https://public.tableau.com/views/ocorrencias_letais_novo_03/Dadosemtabelas?:embed=y&:embed_code_version=3&:loadOrderID=0&:display_count=yes)

GUIA DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA. (11 de Março de 2019). Fonte: Controladoria Geral da União: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>

HAGUETTE, T. M. (1997). *Metodologia Qualitativas na Sociologia*.

LAIA, M. M. (Políticas de Governo Eletrônico em Estados da Federação). 2009.

MARRAMARCO C. (2008). Convênio como Instrumento de Descentralização da Administração Pública. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**.

MINAS GERAIS. (20 de Outubro de 2003). Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em Decreto 43635 de 20/10/2003: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=43635&ano=2003>

MINAS GERAIS, E. (s.d.). Decreto 47132. Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

MINAS GERAIS. (26 de Setembro de 2013). Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. Acesso em 4 de Dezembro de 2018, disponível em Decreto 46319, de 26/09/2013: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46319&ano=2013&tipo=DEC>

MINAS GERAIS, T. (12 de Julho de 2017). *PORTARIA CONJUNTA Nº 653/PR/2017*. Acesso em 26 de Maio de 2019, disponível em TJMG: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc06532017.pdf>

MONTENEGRO, M. C. (2017). Ressocializar presos é mais barato que mantê-los em presídios. Fonte: Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84606-apac-onde-ressocializar-presos-custa-menos-do-que-nos-presidios>

Neto, D. m. (2000). Uma nova administração pública. ***Revista de Direito Administrativo***.

PRISIONAL EM NÚMEROS. (2019). Acesso em 7 de Março de 2019, disponível em Secretaria do Estado de Administração Prisional: <http://www.seap.mg.gov.br/index.php/prisional-em-numeros>

O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias." **Lua Nova** N.44 (1998): pp.27-54.

OTTOBONI, M. (1997). Ninguém é irrecuperável: APAC, a revolução do sistema penitenciário. Cidade Nova.

PGJ. (13 de Setembro de 2017). Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Minas Gerais. Acesso em 12 de Maio de 2019, disponível em Ministério Público de Minas Gerais: <https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20170914.PDF>

RELATÓRIO SOBRE AS APACs. (2019). Acesso em 7 de Março de 2019, disponível em Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados: <http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. **Kluwer Academic Publishers**.

SANTOS, L. C., FERREIRA, V., & SABATIELLO, J. (2018). APAC: A HUMANIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL.

SAPORI, Luis Flavio, SANTOS, Roberta Fernandes, WAN DER MAAS, Lucas. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **RBCS**, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017

SILVA, M. C. (19 de Março de 2018). A nova estrutura da segurança pública do Brasil. Acesso em 15 de Abril de 2019, disponível em **Estadão: A nova estrutura da segurança pública do Brasil**

SOUZA, P. R. (2009). Cidadania Para o (Des) Cárcere. **Fundação João Pinheiro Curso de Especialização em Gestão Pública**.

SEAP. (2016). Justificativa para Inexigibilidade de Chamamento Público. Secretaria do Estado de Administração Prisional.

TRIVINÕS, A. N. (1987). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. Atlas.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA NA DCC DA SEAP MG

- Qual sua principal atribuição na Diretoria da Prestação de Contas da SEAP MG?
- Você considera importante a existência dos convênios de parceria para a descentralização das políticas públicas?
- Qual a importância dos Termos de Colaboração das APACs para o sistema de encarceramento do estado?
- Qual é o papel da accountability observado na prestação de contas e o quanto você a considera importante?
- Você acha que o conhecimento da legislação e da accountability que os diretores das APACs possuem é suficiente para a elaboração da prestação de contas?
- Onde você enxerga maior deficiência/dificuldade na prestação de como você acha que poderia melhorar? (gestão, legislação, prestação)
- A DCC costuma ser mais rígida ou flexível na análise da prestação de contas?
- Por que existem tantas contas pendentes e acumuladas para serem aprovadas?
- Há algum caso em que o convênio de uma APAC foi encerrado antes do prazo devido a um erro formal de execução?
- Algum caso mais grave já foi observado na prestação de contas de uma entidade APAC? Quais medidas foram tomadas?

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA AOS REPRESENTANTES DAS APACS DE MG

- Por qual unidade APAC você é responsável?
- Desde quando a APAC atua como unidade de execução de pena privativa de liberdade?
- Há quanto tempo essa APAC possui convênio firmado com o estado?
- O financiamento da unidade é todo oriundo de recursos públicos ou a APAC possui outras fontes de recurso?
- Qual foi a motivação que o levou a ser presidente da APAC?
- Existem desafios na administração da entidade?
- Quais os resultados da política observados por você?
- Qual sua opinião a respeito dos critérios atuais para a prestação de contas? Algum fator em específico que facilite ou dificulte a execução da política pública?
- Na sua visão, qual a importância de uma APAC para o sistema de encarceramento do estado?
- Qual a maior dificuldade formal que a APAC enfrenta?
- A APAC possui pessoal técnico qualificado para a elaboração da prestação de contas dos gastos do convênio? Caso negativo, como a APAC ou o estado poderiam atuar para a qualificação?
- Algum erro formal na prestação de contas já dificultou a atuação da APAC? Como ele foi resolvido?
- Qual a importância do papel da prestação de contas para o controle dos gastos de recursos públicos em um convênio? Ela é necessária? E eficiente?

**ANEXO A – Nº 03/2017**

TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 03 /2017

**TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 03/2017 QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DE MINAS GERAIS, REPRESENTADO PELA SECRETARIA DE | ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL - SEAP/ SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA PRISIONAL E A ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE MANHUAÇU.**

O **ESTADO DE MINAS GERAIS**, por intermédio da **SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL - SEAP**, com sede em Belo Horizonte/MG, na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, Rodovia Papa João Paulo II, nº 4.143, Edifício Minas, Bairro Serra Verde, inscrita no CNPJ sob o nº 05.487.631/0001-09, neste ato representada, nos termos da Resolução SEAP nº 001, de 01 de setembro de 2016, e Resolução SEAP nº 002, de 12 de setembro de 2016, pelo Subsecretário de Segurança Prisional, Sr. **WASHINGTON CLARK DOS SANTOS**, brasileiro, casado, residente em Lagoa Santa/MG, inscrito no CPF sob o nº 562.714.176-04, Masp 1.428.795-7, denominada **ÓRGÃO OU ENTIDADE ESTADUAL PARCEIRO (OEEP)**, e a **ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE MANHUAÇU - APAC MANHUAÇU**, doravante denominada Organização da Sociedade Civil (OSC) pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, CGC/CNPJ nº 07.625.655/0001-02, com sede na Rodovia BR 262, Km 33,5, bairro Pouso Alegre, Manhuaçu/MG, neste ato representada na forma de seu estatuto pela sua presidente, **MARIA IMACULADA DUTRA DORNELAS**, brasileira, casada, assistente social, portadora da CI nº M-7.527.354 SSP/MG e do CPF nº 305.435.506-30, residente e domiciliada na rua Santa Luzia, nº 42, bairro Santa Luzia, Manhuaçu/MG, com fundamento no que dispõem a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas alterações, e Decreto nº 47.132, de 21 de janeiro de 2017, resolvem firmar o presente TERMO DE COLABORAÇÃO, que será regido pelas cláusulas e condições que seguem: .

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

O presente Termo de Colaboração, que se realizará por meio do estabelecimento de vínculo de cooperação entre as partes, tem por objeto o atendimento das necessidades dos

recuperandos assistidos pela APAC, garantindo, assim, um auxílio financeiro ao custeio da unidade conveniada, dentro de condições satisfatórias, bem como a valorização e dignificação do ser humano, com ênfase nos aspectos morais e espirituais que poderão afastá-los e tirá-los do mundo do crime.

## **CLÁUSULA SEGUNDA — DA COMPOSIÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO**

**Parágrafo Primeiro** — Constituem partes integrantes e indissociável deste Termo de Colaboração: Anexo | - Plano de Trabalho.

**Parágrafo Segundo** — O Termo de Colaboração vigente, nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 2014, poderá ser alterado ou prorrogado, por acordo entre as partes, mediante a celebração de Termo Aditivo, salvo quanto ao seu objeto.

## **CLÁUSULA TERCEIRA — DO PLANO DE TRABALHO**

O Plano de Trabalho, constante do Anexo | deste Termo de Colaboração, nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 13.019, de 2014 constitui parte integrante e inseparável deste.

**Parágrafo Único** - O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.

**CLÁUSULA QUARTA - DAS RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES** São responsabilidades e obrigações, além dos outros compromissos assumidos neste Termo de Colaboração e os previstos na Lei Federal nº 13.019, de 2014 e suas alterações:

### **I - Da OSC**

- a) Manter aplicados os recursos enquanto não utilizados, devendo considerar que os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da Parceria, estando sujeitos as mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos, nos termos do parágrafo único do art. 51 da Lei 13019/2014;
- b) Manter atualizados o correio eletrônico, o telefone de contato e o endereço, inclusive o residencial, de seu representante legal, bem como as alterações estatutárias que se refiram à composição de Diretoria e Conselhos diretivos ou consultivos, de acordo com os incisos V e, VI do art.34 da Lei Federal nº13.019, de 2014, no Cadastro Geral de Convenentes — CAGEC;
- c) c) Prestar contas ao OEEP, ao término de cada exercício e no encerramento da vigência do Termo de Colaboração, com descrição das atividades ou projetos desenvolvidos para o “cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com

os resultados alcançados dispostos em um relatório de execução do objeto, bem como um relatório de execução financeira, em caso de não cumprimento das metas conforme ao complexo de regras estipulados nos artigos 64 e 66 da Lei Federal nº13.019, de 2014;

- d) Responsabilizar-se pelo recolhimento aos órgãos competentes de todos os impostos, taxas, encargos, tributos sociais, trabalhistas e previdenciários, e comprová-lo na prestação de contas, eximindo o OEEP da responsabilidade solidária, bem como da responsabilidade técnica, civil e criminal decorrentes da execução de obras e serviços;  
o
- e) Prestar contas dos recursos do Termo de Colaboração, inclusive da contrapartida, quando houver, nos moldes e prazos previstos no Capítulo IV da Lei Federal nº 13.019/2014 e contidos neste Termo de Colaboração, observada a documentação específica para o tipo de objeto do presente instrumento;
- f) Manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas, durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas; |
- g) Apresentar ao OEEP relatórios de monitoramento, sobre a execução do presente Termo de Colaboração, bem como prestar informações sobre a execução sempre que solicitado pelo OEEP;
- h) Observar, no transcorrer da execução de suas atividades, todas as orientações emanadas do OEEP;
- i) Responsabilizar-se integralmente pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução do Termo de Colaboração, observando-se o disposto no inciso VI do art. 11, inciso XIX e XX do art.42 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o instrumento;
- j) Responsabilizar-se pela legalidade e regularidade das despesas realizadas para a execução do objeto do Termo de Colaboração, conforme determina o art. 46 da Lei Federal nº13.019, de 2014, pelo que responderá diretamente perante o OEEP e aos órgãos incumbidos da fiscalização nos casos de descumprimento;

- k) Responsabilizar-se integralmente pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
- l) Utilizar os bens, materiais e serviços custeados com recursos do Termo de Colaboração em conformidade com o objeto pactuado;
- m) Facilitar o livre acesso dos agentes públicos do OEEP, do controle interno do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a este Termo de Colaboração, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;
- n) Divulgar o Termo de Colaboração em sítio eletrônico próprio e em quadros de avisos de amplo acesso público, observadas as determinações da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 61 do Decreto Estadual nº 45.969, de 24 de maio de 2012;
- o) Conservar os bens adquiridos, produzidos, transformados ou construídos com recursos do Termo de Colaboração e responsabilizar-se pela sua guarda, manutenção, conservação e bom funcionamento, obrigando-se a informar ao OEEP, a qualquer época e sempre que solicitado, a localização e as atividades para as quais estão sendo utilizados, atendendo às determinações de titularidade dos mesmos estabelecidas em regulamento;
- p) Informar ao órgão ou entidade estadual parceiro eventuais alterações dos membros da equipe de contato da OSC para a parceria;
- q) Não divulgar os dados a que tenha acesso em virtude da parceria ou repassá-los a terceiros, ainda que após o término da vigência do ajuste, salvo com autorização expressa e formal do órgão ou entidade parceira ou em virtude de legislação específica que determine a sua divulgação;
- r) Encaminhar ao órgão ou entidade estadual parceiro, na prestação de contas anual e final, lista com nome e Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, dos trabalhadores que atuem na execução do objeto, quando o plano de trabalho prever: as despesas com remuneração da equipe de trabalho, nos termos do art. 33 do Decreto nº 47.132/2017;
- s) Não contratar, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive o que exerça cargo em comissão ou função de confiança na administração pública do Poder Executivo estadual, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta,

colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

t) Não remunerar, a qualquer título, com os recursos da parceria:

t.1) membro de Poder;

t.2) servidor ou empregado público, inclusive o que exerça cargo em comissão ou função de confiança, da administração pública direta e indireta dos entes federados, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

t.3) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, de servidor ou empregado público do órgão ou entidade estadual parceiro, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

t.4) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou o patrimônio público e eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores pelo prazo de dez anos a contar da condenação.

## **II- DO ÓRGÃO/ENTIDADE ESTADUAL PARCEIRO — OEEP**

- a) Publicar no Órgão Oficial de Imprensa dos Poderes do Estado o extrato deste Termo de Colaboração e extratos dos seus aditivos caso haja;
- b) Designar o gestor da parceria habilitado a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;
- c) Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades;
- d) Tempestivamente, instituir Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA, nos termos da seção VII, do capítulo III, da Lei Federal nº 13.019, de 2014, publicando ato de seu dirigente máximo contendo o nome de seus integrantes, no Órgão Oficial de Imprensa dos Poderes do Estado;
- e) Destrever quais serão os meios siliporibeis a serem utilizados para a fiscalização da execução - da parceria por parte do gestor da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avahação da execução física e financeira, no

cumprimento das metas e objetivos, conforme alínea “e” do inciso V do art. 35 da Lei Federal nº13.019, de 2014;

- f) Prestar apoio necessário e indispensável à OSC para que seja alcançado o objeto do Termo de Colaboração em toda sua extensão e no tempo devido;
- g) Repassar à OSC os recursos financeiros previstos para a execução do Termo de Colaboração de acordo com o cronograma de desembolsos previsto;
- h) Manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.
- i) Fundamentar a conveniência ou não da prorrogação da parceria;
- j) Incumbir-se do pleno cumprimento das situações previstas nos incisos I e II do art.62 da Lei.

### **III- DO GESTOR DA PARCERIA**

- a) A execução da parceria será monitorada pelo gestor da parceria, nos termos dos artigos 58 a 62 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.
- b) Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
- c) Informar expressamente ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer a plena execução das políticas públicas e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados, bem como a situação prevista no art.62 da Lei Federal nº13.019, de 2014;
- d) Conforme o art.67 da Lei Federal nº13.019, de 2014, emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art.59 da mesma lei.
- e) Disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação;
- f) O gestor da parceria emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

**Parágrafo Único** — O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I- Descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - Análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;

III - Valores efetivamente transferidos pela administração pública;

IV - Análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;

V- Análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

#### **CLÁUSULA QUINTA — DOS RECURSOS FINANCEIROS — DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

I - Para a implementação do Plano de Trabalho, constante deste Termo de Colaboração, foi estimado o valor de R\$ 2.937.923,26 (dois milhões, novecentos e trinta e sete mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos), a ser repassado à OSC de acordo com o cronograma de desembolso constante deste Termo de Colaboração.

II - As despesas para a implementação do objeto estabelecido neste Termo de Colaboração ocorrerão à conta do orçamento vigente, na seguinte dotação orçamentária:

<b>Valor (R\$)</b>	<b>Dotação Orçamentária/Fonte</b>
2.937.923,26	1451.06.421.208.0811.3500.0.1.335043.1.10.1

II — Os recursos a serem repassados pelos parceiros para a plena execução do objeto da parceria, incluindo os relativos à contrapartida financeira, serão depositados, integralmente, na conta bancária nº 53.943-0 agência nº 316-6 do Banco do Brasil, vinculada ao Termo de Colaboração, de acordo com as parcelas previstas neste Termo de Colaboração.

IV— O Cronograma de Desembolsos se dará conforme previsão no item V do Anexo I.

V — A liberação de recursos pelo OEEP ocorrerá mediante a observação do Cronograma de Desembolso, da adimplência e regularidade da OSC conforme o art.48 da Lei Federal nº13.019, de 2014.

VI — Os recursos do Termo de Colaboração somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas previstas neste instrumento, no Plano de Trabalho e na Lei Federal nº 13.019, de 2014, devendo observar as vedações do art.45 da Lei Federal nº13.019, de 2014.

#### **CLÁUSULA SEXTA — DA CONTA BANCÁRIA E SUAS MOVIMENTAÇÕES**

I- Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pelo OEEP.

**Parágrafo Primeiro** — Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

**Parágrafo Segundo** — Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

**Parágrafo Terceiro** — Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária, a) Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; b) Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o Termo de Colaboração poderá admitir a realização de pagamentos em espécie.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA — DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

**Parágrafo Primeiro** — O OEEP promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.

**Parágrafo Segundo** — Havendo previsão de liberação de recursos em mais de uma parcela, ficam a segunda e as demais condicionadas ao cumprimento proporcional da

contrapartida pactuada, quando for o caso, e à apresentação semestral de relatório de monitoramento, se concluído o período a ser monitorado.

**Parágrafo Terceiro** — Para a implementação dos processos de monitoramento e avaliação, o OEEP poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

**Parágrafo Quarto** — O OEEP realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas, podendo valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

**Parágrafo Quinto** — Sem prejuízo da fiscalização pelo OEEP e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelo conselho de políticas públicas, estando também suscetível aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

**Parágrafo Sexto** — As ações de monitoramento e avaliação poderão utilizar ferramentas tecnológicas de verificação do alcance de resultados, incluídas as redes sociais na internet, além de aplicativos e outros mecanismos de tecnologia da informação.

**Parágrafo Sétimo** — Para possibilitar o monitoramento e avaliação, a OSC parceira deverá apresentar ao órgão ou entidade estadual parceiro:

- semestralmente relatório de monitoramento no prazo de até quinze dias após o término do período a ser monitorado, informando o andamento da execução física do objeto;
  - O OEEP deverá, quando possível, realizar visita técnica in loco para subsidiar o monitoramento da parceria, especialmente nas hipóteses em que esta for essencial para verificação do cumprimento do objeto da parceria e do alcance das metas. .
- a) O resultado será circunstanciado em relatório de visita técnica in loco que será enviado à OSC para conhecimento, esclarecimentos e providências eventuais, podendo ensejar a revisão do relatório, a critério do órgão ou entidade estadual parceiro.

## **CLÁUSULA OITAVA — DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**Parágrafo Primeiro** — O dever de prestar contas surge no momento da liberação de recurso envolvido na parceria, devendo seguir aos regramentos estipulados dos artigos 63 ao 72 da Lei Federal nº13.019, de 2014.

**Parágrafo Segundo** — A prestação de contas apresentada pela OSC deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. **Parágrafo Terceiro** — Devolver ao Tesouro Estadual, na proporcionalidade dos recursos transferidos e da contrapartida, os saldos em conta corrente e de aplicação financeira, expurgados os valores destinados ao pleno cumprimento das obrigações trabalhista (inciso I, do art.46 da Lei Federal nº13.019, de 2014), por meio de Documento de Arrecadação Estadual — DAE, até 30 (trinta) dias após o término da vigência. .

#### **CLÁUSULA NONA - DA RESTITUIÇÃO DE RECURSOS**

Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos ao OEP no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do OEP.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA — DA ALTERAÇÃO**

Este Termo de Colaboração poderá ser modificado, mediante Termo Aditivo, de comum acordo entre os parceiros, desde que tal interesse seja manifestado, previamente, por uma das partes, por escrito, exceto quando a alteração resultar em modificação do objeto, assim como no núcleo da finalidade.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA — DA VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO**

O presente Termo de Colaboração vigorará até 31/01/2019, a contar da sua publicação.

**Parágrafo Único** — A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da OSC, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao OEEP, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto, conforme art.55 da Lei Federal nº13.019, de 2014.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - CONCLUSÃO, DENÚNCIA OU RESCISÃO**

**Parágrafo Primeiro** — O presente Termo de Colaboração poderá ser rescindido, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, desde que seja dada a publicidade dessa intenção, com antecedência de, no mínimo, 60 (sessenta) dias.

**Parágrafo Segundo** — Havendo indícios fundados de malversação do recurso público, o OEEP deverá instaurar Tomada de Contas Especial, para apurar irregularidades que tenham motivado a rescisão do Termo de Parceria.

**Parágrafo Terceiro** - O OEEP poderá assumir a responsabilidade sobre a execução do Termo de Colaboração para evitar a descontinuidade de seu objeto, no caso de paralisação.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA — DO FORO**

Fica eleito o foro da cidade de Belo Horizonte para dirimir qualquer dúvida ou solucionar questões que não possam ser resolvidas administrativamente, renunciando as partes a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim, justas e acordadas, firmam as partes o presente Termo de Colaboração em 02 vias de igual teor e forma e para os mesmos fins de direito, na presença das testemunhas abaixo qualificadas.

Belo Horizonte, \_\_\_\_ de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_  
Subsecretário de Segurança Prisional

\_\_\_\_\_  
APAC de Manhuaçu

#### TESTEMUNHAS:

\_\_\_\_\_  
NOME:

\_\_\_\_\_  
ENDEREÇO:

\_\_\_\_\_  
CPF N°.

\_\_\_\_\_  
NOME:

\_\_\_\_\_  
ENDEREÇO:

\_\_\_\_\_  
CPF N°.