

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Luiz Gustavo França Bemfica

**IMPACTOS DO ATRASO DE PAGAMENTOS DOS CONTRATOS DE
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL MINEIRO**

Belo Horizonte

2018

Luiz Gustavo França Bemfica

**IMPACTOS DO ATRASO DE PAGAMENTOS DOS CONTRATOS DE
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL MINEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2018

Bemfica, Luiz Gustavo França.
B455i Impactos do atraso de pagamentos dos contratos de fornecimento de
alimentação do sistema prisional mineiro / Luiz Gustavo França Bemfica. –
2018.
[12], 78 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 87-90

1. Sistema penitenciário – Minas Gerais. 2. Contrato – Minas Gerais.
3. Alimentação – Minas Gerais. 4. Finanças – Minas Gerais. 5. Secretaria
de Estado de Administração Prisional – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo.
II. Título.

CDU 343.82(815.1)

Luiz Gustavo França Bemfica

IMPACTOS DO ATRASO DE PAGAMENTOS DOS CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL MINEIRO

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Aprovada na Banca Avaliadora

Ricardo Carneiro, Orientador, Fundação João Pinheiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Avaliador, Fundação João Pinheiro

Mauro César Silveira, Avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

13 de Novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por sempre me dar a opção de ser alguém melhor.

Agradeço também a minha família, que sempre esteve ao meu lado, me apoiando em todas as minhas decisões, e por ser a minha base, onde recarrego minhas energias e encontro forças para enfrentar as dificuldades.

Além disso, sou grato ao professor Ricardo pela disponibilidade, pela paciência e principalmente pelos seus ensinamentos, pois, indiscutivelmente, foi quem mais contribuiu para a execução desta monografia.

Ao grupo de amigos do XXXV CSAP, por me acompanhar nesses 4 anos de curso, pelas amizades criadas e pelos inúmeros trabalhos excelentes feitos juntos.

A todos os professores e à coordenação da Escola de Governo pela irretocável formação acadêmica, em especial à Maria Isabel Araújo, à Kamila Pagel e ao Mauro Silveira, por serem para mim exemplos de profissionais e de pessoas.

Ao Gabinete do Secretário Adjunto e ao Observatório do Sistema Prisional, ambos da Secretaria de Estado de Administração Prisional, por todo suporte dado para a execução desta monografia e por me terem me tornado um profissional melhor.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram durante a preparação deste trabalho.

EPÍGRAFE

“Die Welt wird nicht bedroht von den Menschen, die böse sind, sondern von denen, die das
Böse zulassen”

“O mundo é um lugar perigoso de se viver, não por causa daqueles que fazem o mal, mas sim
por causa daqueles que observam e deixam o mal acontecer”

Albert Einstein

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os impactos dos atrasos de pagamentos dos contratos de fornecimento de alimentação da Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais, ocorridos nos últimos anos. Portanto, busca-se compreender quais são os ônus e os bônus que o governo tem ao atrasar o pagamento de um contrato de fornecimento de alimentação e como a relação entre as partes se dá quando os atrasos passam a ser usuais. Para satisfazer esse propósito, dados inerentes às finanças públicas, ao sistema prisional e aos contratos de alimentação são analisados, baseando-se principalmente em informações disponibilizadas pela secretaria responsável, em seu sistema interno de gerenciamento de alimentação, e no *website* Portal da Transparência. Esperava-se que os impactos do atraso de pagamentos desajustassem por completo os contratos, em todos os seus aspectos, porém não foi o que o resultado demonstrou. A pesquisa permitiu concluir que o governo de Minas, ao atrasar os pagamento, não tem muitos prejuízos financeiros diretos e os principais fornecedores não deixam de participar das licitações por conta disso. Sendo assim, o maior impacto se dá indiretamente e a dificuldade de mensurá-lo, por vezes, não garante a devida relevância ao tema na agenda governamental.

Palavras Chaves: Administração Prisional, Fornecimento de Alimentação, Atraso de Pagamentos, Impactos, Minas Gerais

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the impacts of the payment delays of the food supply contracts of the State Department of Prison Administration of Minas Gerais, which occurred in recent years. Therefore, it is sought to understand what are the burdens and bonuses that the government has when delaying the payment of a contract of food supply and how the relationship between the parties occurs when the delays become usual. To fulfill this purpose, data related to public finances, prison systems and food contracts are analyzed, based mainly on information provided by the responsible department, in its internal food management system, and on the Transparency website. It was expected that the impacts of late payment would completely disrupt the contracts, in all their aspects, but this was not what the results showed. The research concluded that the government of Minas Gerais, by delaying payments, does not have many direct financial losses and the main suppliers do not stop participating in the bids because of this. Thus, the greatest impact occurs indirectly and the difficulty of measuring it sometimes does not guarantee due relevance to the topic in the governmental agenda.

Key Words: Prison Administration, Food Supply, Delayed Payments, Impacts, Minas Gerais

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAC – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado

BC – Banco Central

CERESP – Centro de Remanejamento do Sistema Prisional

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CP – Código Penal

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DGA – Diretoria de Apoio à Gestão Alimentar

EIRELI – Empresa Individual de Responsabilidade Limitada

EJC – Escola de Justiça e Cidadania

EPP – Empresa de Pequeno Porte

FJP - Fundação João Pinheiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

LEP – Lei de Execução Penal

LOA – Lei Orçamentária Anual

ME – Micro Empresa

ONU – Organização das Nações Unidas

SAP – Superintendência de Atendimento ao Sentenciado

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEJUDH - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SIGA – Sistema de Gerenciamento de Alimentação

SSMP – Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária

SUAP – Subsecretaria de Administração Penitenciária

SUHUA – Subsecretaria de Humanização do Atendimento

SULOT – Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia

SUSEP – Subsecretaria de Segurança Prisional

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Comparativo do Índice de Volume Anual encadeado do PIB – Brasil e Minas Gerais – 2002-2017
- Tabela 2 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB) - Minas Gerais – 2002-2017
- Tabela 3 - Comparação entre valores reais das receitas e despesas previstas e executadas, a preços constantes – Minas Gerais – 2006-2018 - (R\$ Milhões)
- Tabela 4 - Resultado Orçamentário Real Anual (Receitas Executadas - Despesas Executadas) – Minas Gerais – 2006-2017 - (R\$ Milhões)
- Tabela 5 - Restos a Pagar Anual – Minas Gerais – 2008-2017 – (R\$ Bilhões)
- Tabela 6 - População Carcerária - Minas Gerais – 2008-2016
- Tabela 7 – Quantitativo de unidades prisionais por grupo, conforme o decreto nº 47.087 – Minas Gerais – 2016
- Tabela 8 - Valores Empenhados, Liquidados e Pagos pela Subsecretaria de Administração Prisional e pela SEAP, a preços constantes – Minas Gerais – 2008-2018
- Tabela 9 – Total de valores pagos anualmente e valores pagos na função Pessoal e Encargos Sociais – Minas Gerais – 2008-2018
- Tabela 10 - Diferença entre valores empenhados e pagos pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018
- Tabela 11 - Valores empenhados dos contratos firmados pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018
- Tabela 12 – Percentual dos valores dos contratos firmados pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018
- Tabela 13 – Fornecedores de alimentação do sistema prisional por porte – Minas Gerais – 2018
- Tabela 14 – Principais empresas de Grande Porte e o respectivos tempos de fornecimento para a SEAP – Minas Gerais - 2004-2018
- Tabela 15 - Quantidade média de refeições servidas por dia no sistema prisional – Minas Gerais – 2017/2018
- Tabela 16 - Valores unitários médios das refeições distribuídas no sistema prisional – Minas Gerais – 2007/2008
- Tabela 17 - Valores médios pagos por refeição em meses selecionados pela SEAP – Minas Gerais – Jan/2017-Jul/2018
- Tabela 18 - Percentual de pagamentos efetuados pela SEAP em contratos de alimentação, de acordo com o tempo, contado a partir do recebimento dos alimentos - Minas Gerais – 2017/2018

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais itens da despesa com Segurança Pública da SEAP – Minas Gerais - 2014-2017

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo do Índice de Volume Anual Encadeado do PIB – Brasil e Minas Gerais – 2002-2017

Gráfico 2 - Valores empenhados não pagos pelo sistema prisional- Minas Gerais - 2008-2018

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA	17
3	FINANÇAS DE MINAS GERAIS	21
3.1	Principais conceitos financeiros	21
3.2	O comportamento do Produto Interno Bruto Estadual no período recente	23
3.3	Receitas e Despesas do Poder Executivo de Minas Gerais no período recente	26
3.4	Situação Atual das finanças públicas estaduais	29
4	O SISTEMA PRISIONAL DE MINAS GERAIS	31
4.1	Sistema penitenciário brasileiro	31
4.2	Sistema prisional mineiro.....	32
4.2.1	Visão Geral.....	32
4.2.2	A Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP)	33
4.2.3	Orçamento e gastos anuais da SEAP	36
4.3	Direito dos presos à alimentação.....	39
5	OS CONTRATOS E SUAS APLICAÇÕES	43
5.1	Contratos administrativos como uma modalidade de contratualização	44
5.2	Legislação brasileira sobre contratos	44
5.3	Contratos da SEAP.....	47
5.3.1	Contratos de fornecimento de alimentação	49
6	RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O FORNECEDOR NOS CONTRATOS DE ALIMENTAÇÃO DA SEAP	55
6.1	Custos de Transação.....	55
6.2	Custos de Oportunidade	56
6.3	A SEAP como contratante	57
6.4	Os Fornecedores dos contratos de alimentação da SEAP	59
6.4.1	Quem são os fornecedores?.....	62

7	A EXECUÇÃO DOS PAGAMENTOS DOS CONTRATOS NO BIÊNIO 2017/2018 E SEUS IMPACTOS.....	67
7.1	Quantidades e Valores pagos.....	69
7.2	Prazos dos pagamentos.....	73
7.3	Impactos positivos e negativos do atraso dos pagamentos.....	75
7.3.1	A Escolha Racional e a Teoria dos Jogos.....	76
7.3.2	Os efeitos do atraso de pagamentos sentido pelas partes do contrato	77
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema principal a análise dos impactos causados pelos consecutivos atrasos nos pagamentos feitos pela Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), no que tange ao fornecimento de alimentação para as unidades prisionais mineiras. Portanto, busca-se descrever os atrasos relativos aos valores das refeições pagos pelo governo de Minas Gerais a fornecedores do serviço e analisar se tais atrasos acarretam em qualquer outro tipo de ônus para a Administração mineira.

Já há alguns anos, o estado de Minas Gerais vem passando por um momento financeiro bem difícil. Com o crescente gasto com a folha de pessoal e uma dívida junto à União que vem assumindo proporções cada vez maiores, o governo mineiro vem tendo dificuldades de manter o nível de investimento e de honrar com seus compromissos conforme o seu planejamento. Segundo dados compilados da Secretaria do Tesouro Nacional, em 2017, o gasto com pessoal em Minas Gerais chegou a 69% das receitas totais, o que, de certa forma, impossibilita que sejam feitos investimentos com valor expressivo e dificulta o próprio custeio da máquina pública.

É justamente neste cenário de crise fiscal que o sistema prisional mineiro tenta manter o desenvolvimento regular de suas atividades. As receitas que, no passado cobriam as despesas, hoje já não conseguem mais arcar com todo o gasto do sistema. Como consequência direta dessa equação, os pagamentos das dívidas contraídas começaram a atrasar e a manutenção da qualidade dos serviços prestados ficou comprometida.

A SEAP é a responsável pelo planejamento, organização e gestão da política prisional, além de ser o órgão que deve assegurar a execução das decisões judiciais e garantir a humanização do atendimento e a inclusão social dos indivíduos em cumprimento de pena em Minas Gerais. Um dos maiores e principais contratos que a SEAP gerencia é o de fornecimento de alimentação, que se estende não só à alimentação dos presos, mas também à de todos que trabalham nas unidades prisionais.

Sendo o fornecimento de alimentação considerado um serviço básico, de acordo com o inciso III do artigo 10 da lei federal 7.783/89, teoricamente, não poderia ser interrompido em “quase” nenhuma hipótese. A única possibilidade de interrupção do fornecimento de alimentos aos presídios seria no caso de o governo estar a mais de 90 dias sem pagar o fornecedor, como está previsto na lei federal 8.666/93 no artigo 78, parágrafo XV.

O que deveria ocorrer casualmente vem acontecendo com certa frequência. Passando por dificuldades financeiras, a SEAP não tem conseguido efetuar muitos de seus pagamentos com menos de 90 dias de atraso, mesmo priorizando esse tipo de gasto. Ao descumprir os prazos estabelecidos nas minutas contratuais, o governo potencializa a ocorrência de uma série de reações nos agentes que fazem parte do contrato e pode acabar sendo onerado por isso.

Das possíveis reações, o governo mineiro pode sair prejudicado em diversas delas: caso o fornecedor interrompa a prestação de serviço, muito provavelmente haverá uma rebelião no presídio; caso o fornecedor cobre a indenização pelo atraso do pagamento do contrato, a dívida estadual com o fornecedor aumenta; e caso o fornecedor reduza a qualidade ou quantidade dos alimentos fornecidos, a qualidade do serviço prestado sob responsabilidade governamental piora.

Esta pesquisa busca compreender as reações das partes envolvidas no contrato e quais são as consequências destas dentro do próprio contrato, nos contratos futuros e no orçamento da SEAP. Para satisfazer esse propósito, foram traçados alguns objetivos específicos, a citar:

- levantar e sistematizar informações sobre a crise financeira pela qual o estado mineiro passa na atualidade
- apresentar e explicar o funcionamento do sistema prisional mineiro
- analisar o enquadramento normativo do atraso de pagamentos pelo poder público segundo as leis federais que regem a licitação e os contratos (8.666, 7.763 e 7.210)
- analisar os processos adotados na contratação e como são firmados os contratos de alimentação da SEAP (editais recentes)
- identificar o perfil dos fornecedores (tamanho e frequência da contratação)
- analisar o histórico de pagamento dos contratos, com ênfase na incidência de atrasos aos fornecedores
- elencar e compreender quais são os impactos do atraso do pagamento

Para atingir esses objetivos, o estudo foi dividido em 8 capítulos ou seções, partindo desta introdução e terminando com as considerações finais específicas da análise do tema.

Primeiramente, é apresentada de forma sucinta a metodologia pela qual o trabalho foi executado. Nela, são apontadas as técnicas, as fontes e a forma por meio da qual os dados foram sistematizados e tratados.

Feito isso, abre-se a discussão com um capítulo sobre as finanças públicas, o qual recorre a conceitos apresentados na literatura para demonstrar a situação econômica e financeira do Brasil e de Minas Gerais, trazendo dados dos últimos anos sobre PIB, receitas e despesas do governo federal e, mais detalhadamente, do governo mineiro.

Continuando a contextualização da temática, algumas informações sobre o sistema penitenciário estão reunidas no capítulo seguinte. Da mesma forma, o sistema prisional brasileiro é apresentado brevemente, pois o foco é voltado para o mineiro. Além de indicadores próprios do sistema prisional, apresenta-se a SEAP e o detalhamento dos seu orçamento, incluindo seus gastos anuais no período recente.

Na sequência, a questão específica dos contratos começa a ser tratada. Inicialmente, são discutidas as leis que regem as contratações no Brasil, seguidas da exposição das principais informações sobre os contratos da SEAP. Este capítulo se preocupa, portanto, em dar início à discussão dos contratos de fornecimento de alimentação, objeto da monografia, abordando os gastos inerentes a eles, além de apresentar quais são as principais características encontradas nas minutas contratuais.

O próximo capítulo trata da relação existente entre o governo, enquanto contratante, e as empresas, no papel de contratadas. Baseando-se nas teorias de Custo de Transação e de Oportunidade, cada parte do contrato é abordada, com o intuito de compreender quais são os incentivos que elas tem, ou podem ter, para participar do processo de contratação, sendo que, no caso das empresas, abre-se uma subseção específica para expor o perfil desses fornecedores, no que diz respeito ao tema em questão.

Os dados relativos aos valores, às quantidades e aos prazos de pagamento dos contratos de fornecimento de alimentação praticados nos últimos dois anos são abordados em um capítulo próprio. Nele, é possível visualizar o preço médio de cada refeição, comparando-o ao longo do tempo e diferenciando os valores praticados para os presos e os agentes penitenciários. Ainda neste capítulo, à luz das teorias da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos, os impactos positivos e negativos que o atraso do pagamento potencializam são analisados e comentados, levando em consideração as duas partes do contrato, a SEAP e o fornecedor, além daqueles que são os usuários dos serviços contratados, os presos e os agentes penitenciários.

Por fim, a discussão é retomada no último capítulo, onde é realizado um breve comentário sobre os principais pontos abordados no trabalho e expostas as conclusões obtidas

ao final de sua realização, apontando os resultados mais relevantes e indicando proposições sobre a temática abordada.

2 METODOLOGIA

Esta seção trata dos métodos utilizados pela pesquisa na compreensão do impacto do atraso de pagamentos aos fornecedores dos contratos de alimentação da SEAP, abordando os principais instrumentos e a forma pela qual o trabalho se desenvolveu.

Primeiramente é necessário pontuar que o referencial teórico está distribuído por todo o trabalho, portanto, cada capítulo também apresenta as contribuições teóricas que nortearam a sua discussão. A decisão de dividir a base teórica da monografia foi tomada com o objetivo de aproximar a teoria da realidade estudada, fundamentando cada análise separadamente, de acordo com a sua temática. Além disso, cabe ressaltar que todas as informações foram coletadas até o final de julho de 2018, sendo que os anos analisados variaram de acordo com o alcance temporal de cada série de dados encontrada.

Antes de adentrar a questão dos contratos de fornecimento de alimentação da SEAP, foi preciso fazer uma breve contextualização das finanças de Minas Gerais e do sistema prisional mineiro. Baseando-se em conceitos financeiros propostos na literatura de finanças públicas, como Produto Interno Bruto (PIB), orçamento público, receitas, despesas, dentre outros, e consultando fontes de dados governamentais como o Banco Central (BC), a Fundação João Pinheiro (FJP) e os portais da transparência, a situação fazendária do governo estadual pôde ser brevemente analisada. Para compreender a magnitude e a especificidade do sistema prisional, foi necessário analisa-lo pelas óticas do direito público e do orçamento, além da apresentação de dados atuais referentes à temática. Portanto, leis como a Constituição Federal de 1988 (CF-88), o Código Penal (CP), a Lei de Execução Penal (LEP) brasileira e mineira, os decretos referentes às secretarias responsáveis por gerir o sistema, dentre outras, foram apresentadas. Ademais, com base em informações retiradas do Portal da Transparência de Minas Gerais, discutiu-se sobre o orçamento da SEAP nesses últimos anos, apresentando quanto foi recebido e gasto anualmente pela secretaria nos últimos dez anos. Por fim, fazendo uso de relatórios disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional, dados como população carcerária, número de agentes, unidades prisionais, dentre outros, permitiram uma visualização panorâmica do sistema.

Feito isso, passou-se à discussão sobre contratos. Conforme foi feito anteriormente, as principais legislações, os dados orçamentários mais importantes e algumas informações sobre os contratos atuais da SEAP foram apresentadas e discutidas. A lei nº 8.666/93, que rege as contratações feitas por órgãos públicos, foi examinada, sendo dada uma

maior ênfase aos aspectos relativos a prazos e pagamentos. Por meio do Portal da Transparência foram obtidos os dados sobre as questões relativas ao orçamento despendido com contratos de fornecedores, em especial, com os de alimentação. Ademais, a partir da análise dos últimos editais publicados pela secretaria referentes às refeições distribuídas nas unidades, foi possível perceber algumas características comuns requisitadas pelo governo mineiro na prestação deste tipo específico de serviço.

O capítulo que analisa a relação entre a SEAP e seus diversos fornecedores de alimentação faz uso de duas teorias principais: a de Custos de Transação e a de Custo de Oportunidade. Utilizando conceitos inerentes a essas duas teorias e com base em informações obtidas junto à secretaria, ambas as partes do contrato foram analisadas, sendo que, o diagnóstico dos fornecedores levou em consideração três aspectos principais: a quantidade total de empresas, o tamanho de cada uma delas e há quanto tempo elas são contratadas para a prestação do serviço.

O capítulo sobre pagamentos aos fornecedores, por sua vez, exigiu a construção de uma base de dados, tendo como fonte as informações disponibilizadas no Sistema de Gerenciamento de Alimentação (SIGA), um sistema interno da SEAP que, como o nome diz, serve para auxiliar no gerenciamento da questão alimentícia. Esse sistema permite a coleta de todas as informações relativas a quantidade e valores das refeições que efetivamente foram entregues em cada unidade prisional. Contudo, como não é possível fazer um cruzamento de informações pelo sistema, foi preciso extrair todos os dados das unidades dos únicos anos disponíveis, 2017 e 2018, e criar uma ferramenta que permitisse a análise conjunta dessas informações. Com a base de dados completa e reunida em um único arquivo, as limitações do sistema foram superadas e o leque de cruzamento de informações foi ampliado, possibilitando que fossem comparados dados relativos a presos e agentes, em determinados períodos e por refeição. Além disso, os prazos dos pagamentos foram obtidos junto à secretaria; porém, a escassez de informações existentes não permitiu um estudo mais aprofundado sobre a questão.

Por fim, a discussão sobre os impactos do atraso de pagamento foi norteadas pelas teorias da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos. Ambas serviram como base para explorar analiticamente a forma pela qual os agentes reagem em momentos de descumprimento das cláusulas de pagamento e quais são as principais consequências que os seus próprios atos lhes causam. É importante frisar que a questão dos impactos na qualidade da alimentação não foi objeto de análise dessa pesquisa, constando apenas como uma informação complementar, a partir do momento, em que poderia gerar custos financeiros indiretos.

Portanto, para a execução deste trabalho foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, entendida como a consulta a livros, artigos acadêmicos e autores diversos, a pesquisa documental, referente a leis, decretos, jurisprudências e resoluções, e a pesquisa em websites oficiais de governo, especialmente no de Minas Gerais. Trata-se também de um estudo de caso, pois ao longo do ensaio foi analisada a realidade de uma secretária específica do governo de Minas, no contexto em que ela se encontra atualmente.

Cabe ressaltar novamente que, esta seção não esgota toda a discussão metodológica deste trabalho. Detalhamentos maiores sobre a metodologia foram apresentados ao longo do texto, à medida que se julgou oportuno.

3 FINANÇAS DE MINAS GERAIS

Para contextualizar a discussão sobre o sistema prisional e, mais especificamente, os contratos de alimentação, cabe retratar o cenário fiscal adverso defrontado pelo governo de Minas Gerais no período recente. Assim, o presente capítulo busca, em um primeiro momento, apresentar os principais conceitos teóricos relacionados às finanças públicas. Posteriormente, a análise é desenvolvida segundo dois prismas: o comportamento do PIB estadual, onde são apresentados e brevemente examinados os valores reais observados nos últimos anos, e o das Receitas e Despesas do Poder Executivo, no qual a atual situação financeira da Administração mineira é discutida, a partir dos conceitos mobilizados na primeira parte do capítulo.

3.1 Principais conceitos financeiros

De acordo com Aragão (2005, p. 80), existem vários indicadores que conseguem mensurar o desenvolvimento de uma economia, dentre eles: “números relativos à expansão das rodovias, taxas de inflação, déficits orçamentário e comercial, número de empregos oferecidos pelo setor industrial”. Contudo, dentre esses, a autora ressalta que o PIB é o mais completo dos indicadores, justamente por ser capaz de abarcar uma quantidade maior de informações relativas à economia.

Conforme Sandroni (1999, p. 459), o PIB pode ser entendido como o “valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços”. Este pode ser mensurado segundo duas óticas: a da renda, calculada a partir da remuneração paga pelo uso dos fatores de produção, e a da produção, que corresponde à soma dos valores agregados líquidos dos três setores da economia, dos impostos indiretos e da depreciação do capital, retirados os subsídios governamentais. Tal conceituação guarda similaridades com as noções de Despesa Interna Bruta e de Produto Nacional Bruto (PNB)¹, distinguindo-se delas em termos metodológicos.

¹ Sobre este ponto, ver Sandroni (1999). Apesar de serem conceitos parecidos, existem diferenças metodológicas em seu cálculo. A Despesa Interna Bruta é calculada a partir da ótica do dispêndio e o PNB leva em consideração todos os bens e recursos resultantes da mobilização de recursos nacionais, independentemente de onde foram produzidos.

Se, por um lado, o PIB é o indicador mais utilizado para se mensurar o desempenho da economia, em horizontes temporais variados (curto, médio e longo prazo), por outro lado, existem os indicadores fiscais, desenhados para examinar as finanças públicas, e que também são amplamente utilizados para fazer análises da economia de um país, estado ou município. Dentre os conceitos e indicadores relativos às finanças públicas, interessa destacar, para as finalidades desse trabalho, a noção de orçamento, que engloba as receitas e as despesas do setor público, e seu resultado global, a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Sandroni (1999) define alguns conceitos importantes para a análise aqui pretendida. De acordo com o autor, o orçamento público pode ser entendido como:

a previsão das quantias monetárias que, num período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos. [...] são as contas nacionais e o planejamento que oferecem os fins e os objetivos para cuja realização se requerem os fundos públicos; os custos das atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações; e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades. (SANDRONI, 1999, p. 434)

Para Sandroni (1999, pg. 241), o orçamento público é um instrumento fundamental à gestão pública, sendo o responsável por programar e controlar as receitas e despesas dos diversos entes estatais, no caso brasileiro, União, estados e municípios. Segundo o autor, a receita pública é “a soma das arrecadações de impostos, taxas, contribuições, multas etc.”, enquanto a despesa é composta pelo:

pagamento do corpo de funcionários dos diversos órgãos públicos, em todos os níveis (municipal, estadual e federal); a compra de material e equipamento para os diversos setores dos ministérios e demais órgãos da administração pública; os investimentos públicos; as subvenções; os subsídios etc. (SANDRONI, 1999, p. 241)

Em complemento às definições propostas por Sandroni, Oliveira (2009), ao introduzir a discussão sobre o orçamento público, explica alguns conceitos importantes para a compreensão do tema. Inicialmente, como diferenciar a situação de superávit fiscal, que expressa equilíbrio das contas públicas, e de déficit fiscal, que demonstra o contrário, ou seja, desequilíbrio financeiro. Conforme o autor, o primeiro é obtido quando as receitas de determinado governo são maiores que as suas próprias despesas, em um determinado horizonte temporal; e, o segundo, se dá quando as suas despesas ultrapassam as receitas. Posteriormente, o autor define o Resultado Orçamentário como sendo a diferença entre as receitas (correntes e de capital) e as Despesas (correntes e de capital). Seguindo, mostra que o Resultado Fiscal se obtém subtraindo do primeiro conceito as Operações de Crédito e que o Resultado Corrente é a simples comparação entre as despesas e receitas correntes.

Ainda segundo Oliveira (2009), desde a crise da dívida externa deflagrada no Brasil em 1982, as aferições dos resultados das contas públicas são medidas pela NFSP², definidas como sendo o

... montante dos financiamentos – internos e externos – tomados a terceiros pelo setor público, para cobrir suas necessidades de recursos no caso de se apresentarem negativas, [e] são divulgadas em termos líquidos, excluindo-se de sua medição, portanto, o refinanciamento das amortizações de empréstimos contratados anteriormente (quando essa são incluídas têm-se as NFSP brutas). (Oliveira 2009, p 259)

As NFSP podem ainda ser aferidas em três modos distintos: nominalmente, operacionalmente e primariamente. A NFSP nominal deve ser calculada considerando o montante necessário para cobrir as despesas e os juros devidos da dívida pública de um governo, levando em conta a atualização monetária e cambial. Já a NFSP operacional é obtida excluindo-se o efeito inflação do conceito nominal (muito utilizado em períodos de alta inflação). E, por fim, para se calcular a NFSP primária é preciso retirar da NFSP operacional os juros nominais da dívida.

O Banco Central brasileiro faz uso desses três conceitos, aplicando-os na realidade do país e utilizando os seus resultados como subsídio para a tomada de decisões macroeconômicas. Segundo texto publicado pelo próprio BC em seu website, intitulado “Indicadores Fiscais”, esses índices permitem “avaliar o desempenho fiscal de um país ao longo do tempo” (Banco Central, 2016, p. 5).

Complementando Oliveira e consoante com Giambiagi & Além (2015), a cartilha do BC explica que o termo “resultado fiscal” pode ainda ser apurado de acordo com os critérios: abaixo da linha e acima da linha. O primeiro está relacionado à questão da dívida, enquanto o segundo à relação da despesa e da receita.

Dito isso, pode-se afirmar, portanto, que o resultado nominal, calculado com base no critério “acima da linha”³, se dá pela “diferença entre o fluxo agregado de receitas totais, (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), em determinado período” (Banco Central, 2016, p. 6).

3.2 O comportamento do Produto Interno Bruto Estadual no período recente

Minas Gerais possui um dos maiores PIBs do Brasil, posicionando-se como a terceira economia do país, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. A magnitude do PIB estadual

² Originalmente: *Public Sector Borrowing Requirements*.

³ O outro conceito, “abaixo da linha”, corresponde à variação líquida total da dívida interna e externa.

faz com que ele seja influenciado e influencie o resultado nacional. Isto posto, pode-se afirmar que o PIB mineiro acompanha a tendência do PIB nacional e qualquer alteração mais drástica em nível federal tem impacto direto sobre a economia estadual e vice-versa. Desta forma, para a melhor compreensão do comportamento do PIB mineiro, é importante também a apresentação do PIB brasileiro, como feito na Tabela 1. Nela, para desconsiderar os efeitos inflacionários, faz-se o uso do Índice de Volume Anual Encadeado⁴.

Tabela 1 – Comparativo do Índice de Volume Anual Encadeado do PIB – Brasil e Minas Gerais – 2002-2017

Período	PIB	
	Brasil	Minas Gerais
2002	100,0	100,0
2003	100,6	102,1
2004	106,8	108,1
2005	109,1	112,5
2006	114,4	116,9
2007	122,0	123,3
2008	123,2	129,1
2009	129,8	124,1
2010	137,2	135,3
2011	140,7	138,7
2012	144,2	143,3
2013	147,8	144,0
2014	147,5	142,9
2015	139,3	136,9
2016	135,8	134,4
2017	138,7	135,2

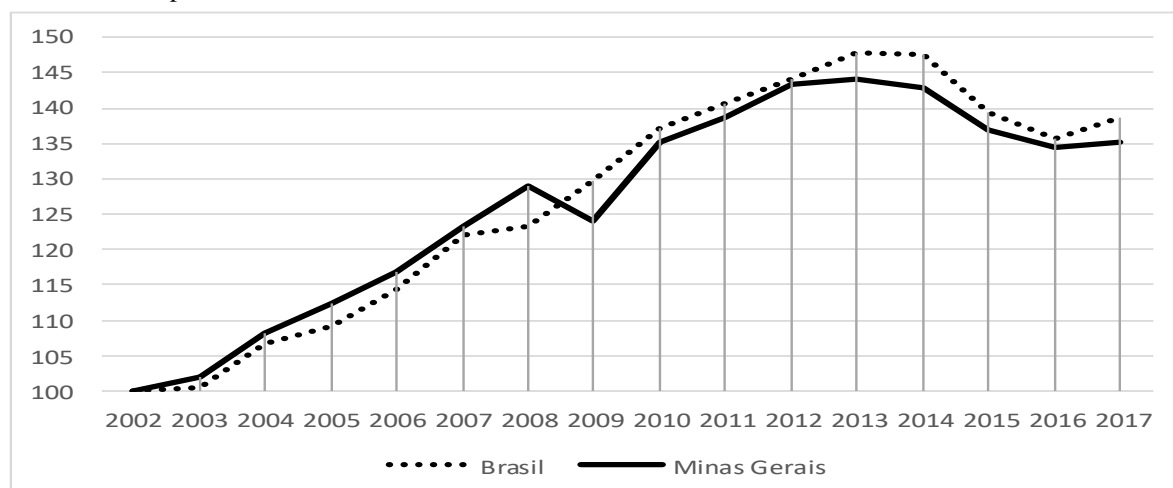
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FJP e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Notas: (a) O ano de 2002 foi tomado como base, portanto, 2002 = 100.

O Índice de Volume Encadeado permite analisar o crescimento real do PIB, desconsiderando-se qualquer tipo de influência em sua magnitude vinda de aumentos inflacionários. Pode-se afirmar então que o PIB brasileiro, a partir de 2002 e até 2013, teve um crescimento considerável, variando quase 50% seu valor em aproximadamente 10 anos. A partir de 2013, o crescimento deu espaço para a contração econômica. O valor real do PIB não conseguiu ao menos ser mantido e a economia brasileira, pela primeira vez depois de anos, obteve uma série de quedas, chegando, em 2017, a obter valores próximos ao de 2010. O gráfico 1 permite uma melhor visualização das variações reais do PIB nos últimos anos.

⁴ O Índice de Volume Anual Encadeado é obtido ao se calcular quanto que o PIB cresceu em relação ao ano anterior, tomando como base a média dos indicadores mensais do ano anterior.

Gráfico 1 - Comparativo do Índice de Volume Anual Encadeado do PIB – Brasil e Minas Gerais – 2002-2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FJP e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Notas: (a) O ano de 2002 foi tomado como base, portanto, 2002 = 100.

O PIB de Minas Gerais também cresceu consideravelmente desde 2002 até 2012. Com exceção do ano de 2009, em todos os outros anos foram auferidas taxas positivas na variação do volume, de acordo com dados da FJP. Contudo, a partir de 2013 o cenário de crescimento da economia estadual mudou. Acompanhando a tendência nacional, o PIB mineiro começou a encolher. A partir desse ano, foram auferidas taxas, pelo IBGE, consideradas insatisfatórias, sendo que, em 2014, 2015 e 2016 tais taxas foram negativas. Conforme mostra a Tabela 2, o resultado preliminar de 2017 indica uma possível melhora do indicador, configurada por um crescimento próximo do zero.

Tabela 2 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB) - Minas Gerais – 2002-2017

Ano	Variação em volume (%)
2002	...
2003	2,13
2004	5,89
2005	4,02
2006	3,91
2007	5,52
2008	4,68
2009	-3,92
2010	9,08
2011	2,48
2012	3,33
2013	0,47
2014	-0,70
2015	-4,26
2016 *	-1,80
2017 *	0,60

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FJP.

* Os resultados para os valores correntes de 2016 e 2017 permanecem como preliminares até a divulgação das pesquisas estruturais do IBGE e sua incorporação pelo Sistema de Contas Regionais (SCR-MG).

Os baixos índices de crescimento do PIB mineiro, desde 2013, apontam para a dificuldade que a economia de Minas Gerais está passando, sinalizando que a produção de bens de capital e os investimentos que são feitos vêm se mantendo em níveis insatisfatórios. Os resultados de -0,7, -4,26 e -1,8 registrados respectivamente em 2014, 2015, 2016 e 2017 são mostras da grave situação que passa o estado. A tendência é que isto reflita nas contas públicas, afetando o desempenho das receitas, fortemente dependentes da cobrança de impostos, cuja arrecadação é influenciada pelo comportamento da base tributável.

3.3 Receitas e Despesas do Poder Executivo de Minas Gerais no período recente

Assim como a maior parte dos municípios brasileiros, Minas Gerais tem os impostos e transferências como principal fonte de receita, sendo o Imposto sobre a Produção, Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) o mais importante deles. De acordo com o Portal da Transparência, 66 % do total da receita de Minas Gerais, em 2018⁵, advém da arrecadação de impostos e, em relação ao total recebido, 53,24% foi obtido somente com o ICMS⁶.

Além dele, outra importante fonte de receita estadual é o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Assim como o ICMS, o IPVA também é sensível às variações da economia. Por se tratar de impostos vinculados à atividade econômica, tanto o ICMS como o IPVA diminuem caso a circulação de bens e serviços se reduza e aumentam caso o contrário aconteça. Com a queda do PIB nacional e mineiro, provocado por uma desaceleração da economia após 2013, o valor arrecadado com ambos os impostos reduziu consideravelmente, impactando significativamente a receita total, com efeitos perversos sobre a situação fiscal de Minas Gerais.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁷ de 2018, lei de nº 22.943 publicada pelo governador de Minas em 12 de janeiro de 2018, estima-se que, em 2018, a arrecadação estadual será de R\$ 92.972.534.034,00 e a despesa de R\$101.057.263.378,00. Apesar de não apresentar explicitamente em seu texto, a lei indica que, em 2018, o governo mineiro terá um déficit orçamentário de R\$ 8.084.729.344, o que representa quase 10% da receita total estimada para o ano.

⁵ Dados até dia 27 de julho de 2018.

⁶ Já considerando as deduções devidas a outros entes federados.

⁷ A LOA é um dos instrumentos utilizados pelos governos brasileiros para definir o orçamento anual disponível e conforme Giambiagi & Além (2015, p.497) é quem executa o Plano Plurianual.

Este cenário deficitário vem sendo comum para o Poder Executivo de Minas Gerais já há algum tempo. Segundo o Boletim de Conjuntura Econômica de Minas - 3º Quadrimestre 2017, elaborado pela FJP em abril de 2018, o ano de 2012 foi o último a registrar um superávit no orçamento mineiro. A partir daquele ano, apesar do crescimento da receita em valores correntes, as despesas cresceram a uma taxa maior, fazendo com que os resultados orçamentários anuais se mantivessem negativos. A Tabela 3 apresenta os valores reais⁸ das receitas e despesas anuais de 2006 até 2017, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano específico, e os compara às receitas e despesas realmente executadas no mesmo período⁹.

Tabela 3 - Comparação entre valores reais das receitas e despesas previstas e executadas, a preços constantes – Minas Gerais – 2006-2018 - (R\$ Milhões)

Ano	Receita Prevista	Receita Executada	Despesa Prevista	Despesa Executada
2006	27.014	29.100	27.014	29.019
2007	29.249	31.240	29.249	31.059
2008	32.172	36.089	32.172	35.525
2009	33.778	35.152	33.778	34.892
2010	33.641	38.145	33.641	37.681
2011	34.571	42.136	34.571	42.021
2012	37.370	47.365	37.370	45.857
2013	46.676	48.634	46.676	49.285
2014	48.320	47.245	48.320	48.640
2015	47.365	44.323	51.598	49.540
2016	45.503	45.978	50.388	48.257
2017	46.419	47.139	50.708	52.334
2018	48.038	...	52.216	...

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da FJP e da LOA.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2006 foi tomado como base, portanto 2006 = 100.

Comparando a receita prevista de 2006 e de 2018, o valor quase dobra, uma marca expressiva para pouco mais de uma década, tendo em vista que são valores reais. Entretanto, a receita está estagnada, desde 2013. O impacto sofrido pelo PIB, a partir de 2012, teve influência nas receitas de Minas Gerais, o que se refletiu na estabilização dos seus valores. Por outro lado, as despesas também foram crescendo ao longo dos anos. Até 2012, seus valores foram menores que os da receita; de lá para cá, em todos os anos houve déficit.

⁸ O ano tomado como base foi o de 2006 e para deflacionar os valores absolutos de cada ano foi utilizado o IPCA anual, auferido e disponibilizado pelo IBGE.

⁹ Os dados das receitas e despesas totais de Minas Gerais são disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) trimestralmente e, para fins analíticos, serão comparados as receitas e despesas estipuladas pelas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), publicadas pelo governador do estado.

Para auxiliar na análise das receitas e despesas, a Tabela 4 apresenta os dados referentes aos resultados orçamentários reais de 2006 até 2018. Este resultado orçamentário, conforme comentado na subseção anterior, é obtido ao se subtrair, das receitas que foram efetivamente executadas, as despesas que de fato foram desembolsadas pelo governo naquele ano específico, podendo ser comparado a uma análise do saldo do caixa do governo em doze meses.

Tabela 4 - Resultado Orçamentário Real (Receitas Executadas- Despesas Executadas) Anual – Minas Gerais – 2006-2017 - (R\$ Milhões)

Ano	Resultado Real
2006	81
2007	182
2008	564
2009	259
2010	464
2011	116
2012	1.507
2013	-650
2014	-1.395
2015	-5.217
2016	-2.280
2017	-5.196

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência/MG.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2006 foi tomado como base, portanto 2006 = 100.

Acompanhando a tendência do PIB mineiro, 2012 foi o último ano em que Minas Gerais obteve um saldo positivo em seu resultado orçamentário. Depois disso, uma série de déficits foi registrada nas finanças estaduais, sendo que, em dois anos (2015 e 2017), o resultado superou a marca de R\$ 5 bilhões. Caso sejam comparados com as receitas, os valores equivalem a quase 10% da receita total arrecadada. Isso significa que o governo estadual deveria arrecadar um décimo a mais do que estava previsto na LOA para conseguir cobrir o seu déficit.

A série histórica apresentada na Tabela 4 também mostra um crescimento modular expressivo dos valores, de R\$ 81 milhões de superávit em 2006, o valor subiu para um déficit de R\$ 5 bilhões em 2017. Isso representa uma mudança drástica de cenário estadual pois, com um déficit desta magnitude, além de assumir suas despesas usuais, o governo deve se desdobrar para arcar com o prejuízo acumulado do ano anterior.

3.4 Situação Atual das finanças públicas estaduais

As finanças de Minas Gerais passam por um momento notadamente preocupante. O período de estagnação do PIB nacional afetou a economia estadual e os reflexos desse momento negativo puderam ser sentidos no orçamento fiscal. As despesas começaram a aumentar além do que as receitas conseguiam cobrir, fazendo com que o déficit público voltasse a ser uma realidade nas finanças do governo mineiro.

Depois de anos consecutivos de resultados positivos no PIB e de superávits orçamentários, o estado de Minas Gerais, desde 2013, vive uma situação complicada. Os débitos criados pelo funcionamento da Administração Pública tiveram que passar por uma priorização, objetivando conter os gastos. Além disso, com os consecutivos déficits, as contas a pagar foram se acumulando e o atraso do pagamento se tornou algo comum, o que é atestado pelo que vem ocorrendo com o pagamento dos salários dos servidores.

A realidade dos atrasos foi reconhecida pelo próprio secretário de Planejamento e Gestão, Helvécio Magalhães, em entrevista ao jornal Estado de Minas no dia 5 de julho de 2018. Segundo a matéria on-line¹⁰, o secretário admite que ainda não tinha previsão de quando seria efetuado o pagamento dos salários dos servidores, pois seria preciso receber as contribuições de algumas empresas para conseguir melhorar a situação geral do caixa estatal.

Com os seguidos déficits orçamentários, as despesas a serem pagas pelo governo não estão sendo completamente quitadas, passando o saldo devedor de um determinado ano para o ano consecutivo como Restos a Pagar. Os dados dos últimos anos sobre este tipo de despesa estão disponíveis no Portal da Transparência de Minas Gerais e são indicativos das dificuldades encontradas pelo governo estadual em honrar os compromissos financeiros assumidos no desenvolvimento de suas atividades. A Tabela 5 mostra a evolução dos Restos a Pagar em valores reais entre os anos de 2008 e 2018.

Tabela 5 - Restos a Pagar Anual – Minas Gerais – 2008-2017 – (R\$ Bilhões)

Ano	Restos a Pagar
2008	R\$ 1,40
2009	R\$ 2,14
2010	R\$ 2,10
2011	R\$ 1,22
2012	R\$ 1,66

¹⁰ Intitulada de: “Parcelamento de salário vai até o fim do governo Pimentel e atrasos devem continuar” e acessada em 19/07/2018 e disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/07/05/interna_politica,971448/parcelamento-salario-vai-ate-fim-governo-pimentel-atrasos-continuum.shtml

Tabela 5 - Restos a Pagar Anual – Minas Gerais – 2008-2017 – (R\$ Bilhões) - Continuação

Ano	Restos a Pagar
2013	R\$ 1,75
2014	R\$ 2,57
2015	R\$ 1,75
2016	R\$ 3,82
2017	R\$ 3,99
2018	R\$ 4,29

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência/MG.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2008 foi tomado como base, portanto 2008 = 100.

De 2008 até 2015 os valores do Restos a Pagar se mantiveram estáveis na faixa dos R\$ 2 bilhões; entretanto, a partir de 2015 houve um crescimento considerável deste indicador, atingindo, em 2018, o valor de 4,29 bilhões, equivalente a quase 5% da receita total prevista para o ano todo, de acordo com a LOA 2018.

De acordo com o Portal da Transparência de Minas Gerais, o governo mineiro arrecadou, de janeiro até julho de 2018, R\$ 48,25 bilhões e gastou, somente com pessoal, R\$ 23,50 bilhões, ou seja, quase metade do orçamento é direcionado para o gasto com pessoal e a soma das outras despesas com os atrasos dos anos anteriores são assumidas pela outra metade. Como umas das prioridades é a remuneração dos servidores, que está acumulando consecutivos atrasos, durante este período muitos contratos firmados pela Administração Pública estiveram com os seus prazos de pagamentos comprometidos, dificultando a relação entre o governo e seus fornecedores.

Ao atrasar os pagamentos, independentemente de qual seja, o governo posterga um débito que já deveria ter sido quitado e consegue uma folga no seu caixa. No caso dos salários dos servidores públicos, não se paga juros ou multa pelo atraso; por isso, ao postergar o seu pagamento, o governo alivia o seu fluxo de caixa, permitindo que entre mais receita, sem fazer despesas. Quando se trata de contratos firmados com pessoas jurídicas, o próprio contrato especifica os juros do atraso, mas, em algumas situações críticas, o governo não tem como arcar com aquela despesa naquele momento e tem, como solução emergencial, atrasá-los.

4 O SISTEMA PRISIONAL DE MINAS GERAIS

Após descrever a atual situação financeira pela qual a Administração Pública mineira tem passado, é importante contextualizar também o sistema prisional, antes de adentrar na análise da questão específica desse trabalho, que são os atrasos no pagamento a fornecedores de alimentos ao sistema prisional e suas potenciais implicações. Desta forma, esse capítulo visa apresentar o sistema prisional brasileiro, focando no caso específico de Minas Gerais. Para isso, discorre a respeito da visão geral do referido sistema, brasileiro e mineiro, depois aborda a secretaria responsável por gerir o sistema estadual, incluindo seu histórico, suas leis e seu orçamento, e termina mencionando os direitos dos presos, em especial o direito à alimentação.

Dito isso, é preciso compreender o que se entende por sistema prisional. De acordo com Resende (2007, p.2), o sistema penitenciário, também descrito como carcerário ou prisional, pode ser entendido como “tudo aquilo que se relaciona ao aparato jurídico-penal”. Desta forma e conforme o autor, convencionalmente este conceito envolve desde as penitenciárias até o processo penal e a execução condenatória.

4.1 Sistema penitenciário brasileiro

Publicado em 1940, o Código Penal brasileiro foi criado para estabelecer as normas da execução penal em todo o território nacional e foi complementado, em 1984, pela lei federal que ficou conhecida como LEP, Lei de Execução Penal (nº 7.210, de 11 de julho de 1984). O artigo nº 1 desta lei traz, em seu texto, que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Sendo assim, o sistema penitenciário é regido por ambas as leis e tem como principal objetivo penalizar e reintegrar os condenados ou internados no país.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), publicou, em 2017, um relatório contendo as informações referentes a junho de 2016 com base no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - um sistema próprio do governo federal, criado em 2004 pelo DEPEN, para compilar informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. De acordo com este

relatório, o Brasil possui cerca de 1400 unidades prisionais¹¹, uma população prisional de 726.712 e tem um déficit de vagas que alcança 358.663. Desta forma, a taxa de ocupação girava em 2016 em torno de 197,4%, enquanto a taxa de aprisionamento, aquela que mensura o número de presos por 100.000 habitantes, foi de 352,6. Com relação aos presos, 40% ainda não foram condenados e 38% se encontram em regime fechado.

Os dados apresentados no relatório indicam um aumento considerável do sistema prisional brasileiro, de 2001 até 2016, posto que a taxa de aprisionamento subiu mais de 150%, passando de 135,7 para 352,6, e a população prisional como um todo aumentou de 233,9 mil pessoas para 726,7 mil em 2016, em uma variação de mais de 200% no período.

4.2 Sistema prisional mineiro

4.2.1 Visão Geral

O relatório supracitado trouxe também à tona dados relativos a Minas Gerais, coletados em junho de 2016. Com base no INFOPEN daquele mês, o estado tinha uma população carcerária de mais de 68 mil presos, distribuídos em 189 unidades, uma taxa de aprisionamento de 325,5 por 100.000 habitantes e uma taxa de ocupação de 187%, devido ao deficitário número de vagas, à época de 68.556. Com isso, Minas Gerais era responsável por quase 10% do total de presos no Brasil e ocupava a segunda colocação no ranking das unidades federativas com maior população carcerária, atrás apenas de São Paulo.

O site da Globo, o “G1”, disponibilizou, em 22 de fevereiro de 2018, um “Raio-X do sistema prisional”, onde afirma que em Minas Gerais, em 2018, o número de presos superou os 70 mil e a relação de presos por agente alcançou 3,9¹²; portanto, o número de agentes prisionais mineiros beira os 18 mil. O estudo feito pela Globo não permite visualizar a evolução do sistema ao longo dos anos, apenas permite ter uma noção geral de como está a situação hoje.

De acordo com os relatórios analíticos elaborados pelo DEPEN do Ministério Extraordinário de Segurança Pública, especificamente sobre Minas Gerais, a população do

¹¹ De acordo com o próprio relatório, das 1.460 unidades prisionais existentes no Brasil à época apenas 1.422 responderam o questionário do INFOPEN, portanto, as informações disponibilizadas se referem somente a estas unidades.

¹² A relação de preso por agente está consoante com as diretrizes estipuladas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que, em sua resolução nº 1 de 2009, definiu que para a segurança das unidades a proporção máxima recomendada é de um agente para cada cinco presos.

sistema penitenciário mineiro vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, conforme dados da Tabela 6.

Tabela 6 - População Carcerária - Minas Gerais – 2008-2016

Mês	Ano	População carcerária	População Carcerária por 100 mil hab.
Dezembro	2008	43.118	217,98
Dezembro	2009	46.447	231,84
Dezembro	2010	46.293	231,08
Dezembro	2011	48.107	245,50
Dezembro	2012	51.598	263,32
Junho	2013	54.314	277,18
Dezembro	2014	61.392	295,60
Dezembro	2015	65.687	314,80
Junho	2016	68.354	325,50

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Analíticos – DEPEN

A população carcerária, em dezembro de 2008, era de mais de 43 mil pessoas; em 2016, esse número subiu para mais de 68 mil, um aumento de quase 25 mil presos, em oito anos. A população de Minas Gerais no mesmo período não cresceu à mesma taxa, fazendo com que o número de pessoas presas por cada 100 mil habitantes fosse incrementado em mais de 60%, passando de 217,98 em 2008 para 325,50 em 2016. Visto isso, é evidente o crescimento do sistema nos últimos anos, o que justificaria, em certa medida, o déficit atual do número de vagas.

4.2.2 A Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP)

Até 2002, existiam duas secretarias responsáveis por gerir o sistema prisional em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) e a Secretaria de Segurança Pública (SESP). A lei delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003, que dispunha da estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais, extinguiu ambas secretarias e criou a Secretaria de Defesa Social (SEDS).

Complementando esta lei, em janeiro do mesmo ano foi promulgada a lei delegada nº 56, que dispunha sobre a estrutura orgânica da SEDS até o nível de “superintendência” e criava a Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAP). Esta, por sua vez, era formada pela Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária (SSMP), pela Superintendência de Atendimento ao Sentenciado (SAP) e pela Escola de Justiça e Cidadania (EJC).

Em 2007, o Governo de Minas Gerais publicou a lei delegada nº 117 e reestruturou a SEDS com um todo. A Subsecretaria de Administração Penitenciária passou então a ser composta pela Assessoria de Inteligência, pela Superintendência de Segurança Prisional, pela Superintendência de Atendimento ao Preso, pela Superintendência de Articulação Institucional e Gestão de Vagas e pelas Unidades Prisionais.

Em 2011, outra lei delegada (nº 180, de 20 de janeiro 2011) novamente redefiniu a estrutura da SEDS e, por conseguinte, a da Subsecretaria de Administração Prisional. Esta última passou a contar com uma Assessoria de Informação e Inteligência, uma Superintendência de Segurança Prisional, uma Superintendência de Atendimento ao Preso, uma Superintendência de Articulação Institucional e Gestão de Vagas e sete grandes grupos de unidades: Pequeno Porte I; Pequeno Porte II; Médio Porte I; Médio Porte II; Grande Porte I – Centros de Remanejamento do Sistema Prisional – CERESP; Grande Porte II e Segurança Máxima; e Perícia e Atendimento Médico.¹³

Em 2014, o decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014, reorganizou a Subsecretaria de Administração Prisional, mais uma vez. O decreto instituiu a Assessoria de Informação e Inteligência, a Superintendência de Segurança Prisional, a Superintendência de Atendimento ao Preso e a Superintendência de Articulação Institucional e Gestão de Vagas, além de manter os sete grupos de divisões das unidades.

No dia 27 de julho de 2016, a lei nº 22.257, publicada pelo governador de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, alterou mais incisivamente a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais. Em seu texto, a SEDS foi extinta e, conforme o artigo nº 23, foi criada a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), com o claro objetivo de:

Art. 23. A Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP – tem como competência planejar, organizar, coordenar e gerir a política prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais e privilegiando a humanização do atendimento e a inclusão social dos indivíduos em cumprimento de pena.

Definidas quais seriam as diretrizes a serem cumpridas pela SEAP, em dezembro do mesmo ano foi publicado o decreto nº 47.087 que definiu a estrutura organizacional da Secretaria - uma lacuna deixada pela lei nº 22.257/16. Foram então determinadas quais seriam todas as assessorias, diretorias, superintendências, subsecretarias.

¹³ A razão para se ter Unidades de Pequeno Porte I e II e de Médio Porte I e II se deve a um limite da quantidade de unidades por grupo, imposto pela mesma lei delegada.

Localizada na Cidade Administrativa de Minas Gerais, a SEAP conta atualmente com três subsecretarias: a Subsecretaria de Segurança Prisional (SUSEP), responsável por gerir a política de segurança e fazer a gestão de vagas no sistema; a Subsecretaria de Humanização do Atendimento (SUHUA), encarregada de proporcionar a humanização do atendimento e a inclusão social dos presos; e a Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia (SULOT), incumbida de coordenar as atividades de logística, tecnologia, gestão de recursos humanos e planejamento orçamentário e financeiro da SEAP.

Além disso, o decreto lista todas as unidades prisionais que até então estavam ativadas¹⁴ em seu anexo e as distribui em sete grupos: Pequeno Porte I; Pequeno Porte II; Médio Porte I; Médio Porte II; Centros de Remanejamento do Sistema Prisional – CERESPs; Grande Porte e Segurança Máxima; e Perícia e Atendimento Médico. Sua distribuição é apresentada no Tabela 7.

Tabela 7 – Quantitativo de unidades prisionais por grupo, conforme o decreto nº 47.087 – Minas Gerais - 2016

Grupo	Quantidade
Pequeno Porte I	49
Pequeno Porte II	85
Médio Porte I	23
Médio Porte II	12
Centros de Remanejamento do Sistema Prisional – CERESP	7
Grande Porte e Segurança Máxima	7
Perícia e Atendimento Médico	4
Total	187

Fonte: Elaboração própria com base no decreto nº 47.087

Além das unidades estabelecidas pelo decreto, existem outros dois tipos que estão sob custódia da Administração Pública prisional. É o caso das três unidades advindas de contratos de parceria pública-privada (PPP Prisional) e também o caso das 38 APACs (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) existentes em Minas Gerais. Ambos fazem parte diretamente do sistema prisional, porém guardam especificidades que as diferem das unidades consideradas comuns.

¹⁴ A desativação de unidades prisionais acontece ocasionalmente na secretaria, motivados por decisão judicial. Devido a isso, a lista com todas as unidades prisionais não se mantém necessariamente inalterada ao longo do tempo.

Desta forma, em linhas gerais, a SEAP atualmente é responsável por gerir quase 200 unidades e cerca de 18 mil agentes penitenciários¹⁵, entre efetivos e contratados, fazendo com que seja umas das maiores secretarias de Minas Gerais.

4.2.3 Orçamento e gastos anuais da SEAP

O site do Governo de Minas Gerais, especificamente na página do Portal da Transparência, apresenta todas as despesas que o governo mineiro executou nos últimos anos. A partir da extração dos dados desta plataforma on-line, foi possível elaborar uma série histórica contendo as despesas exclusivamente realizadas pela SEAP. Como a SEAP foi criada em 2016, os dados obtidos antes desta data se referem aos gastos da Subsecretaria de Administração Prisional, integrante da extinta SEDS. Portanto, para fins analíticos, SEAP e Subsecretaria de Administração Prisional serão consideradas sinônimos.

A Tabela 8 apresenta os valores empenhados, liquidados e pagos, já deflacionados pelo IPCA, pela SEAP de 2008 até 2018, além de expor a diferença entre aquilo que foi empenhado e aquilo que foi pago.

Tabela 8 - Valores Empenhados, liquidados e Pagos pela Subsecretaria de Administração Prisional e pela SEAP a preços constantes – Minas Gerais – 2008-2018

Anos	Empenhado	Liquidado	Pago	Empenhado - Pago
2008	R\$ 653.036.567,29	R\$ 548.328.178,37	R\$ 540.593.870,86	R\$ 112.442.696,43
2009	R\$ 716.148.632,13	R\$ 677.241.774,96	R\$ 665.383.253,25	R\$ 50.765.378,89
2010	R\$ 815.453.264,96	R\$ 787.609.349,87	R\$ 772.473.579,26	R\$ 42.979.685,70
2011	R\$ 878.933.340,12	R\$ 820.513.117,67	R\$ 809.183.505,28	R\$ 69.749.834,84
2012	R\$ 914.889.401,69	R\$ 894.828.243,28	R\$ 888.185.138,75	R\$ 26.704.262,94
2013	R\$ 1.065.521.875,01	R\$ 1.023.772.247,82	R\$ 992.575.590,20	R\$ 72.946.284,81
2014	R\$ 1.233.993.355,08	R\$ 1.190.543.312,59	R\$ 1.172.732.324,35	R\$ 61.261.030,73
2015	R\$ 1.466.559.316,05	R\$ 1.409.956.812,34	R\$ 1.392.175.866,55	R\$ 74.383.449,51
2016	R\$ 1.404.260.327,68	R\$ 1.344.972.739,61	R\$ 1.288.480.911,71	R\$ 115.779.415,96
2017	R\$ 1.276.721.093,01	R\$ 1.210.717.522,11	R\$ 1.178.508.755,15	R\$ 98.212.337,87
2018*	R\$ 582.290.162,50	R\$ 524.364.139,11	R\$ 469.239.472,00	R\$ 113.050.690,49

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência de Minas Gerais.

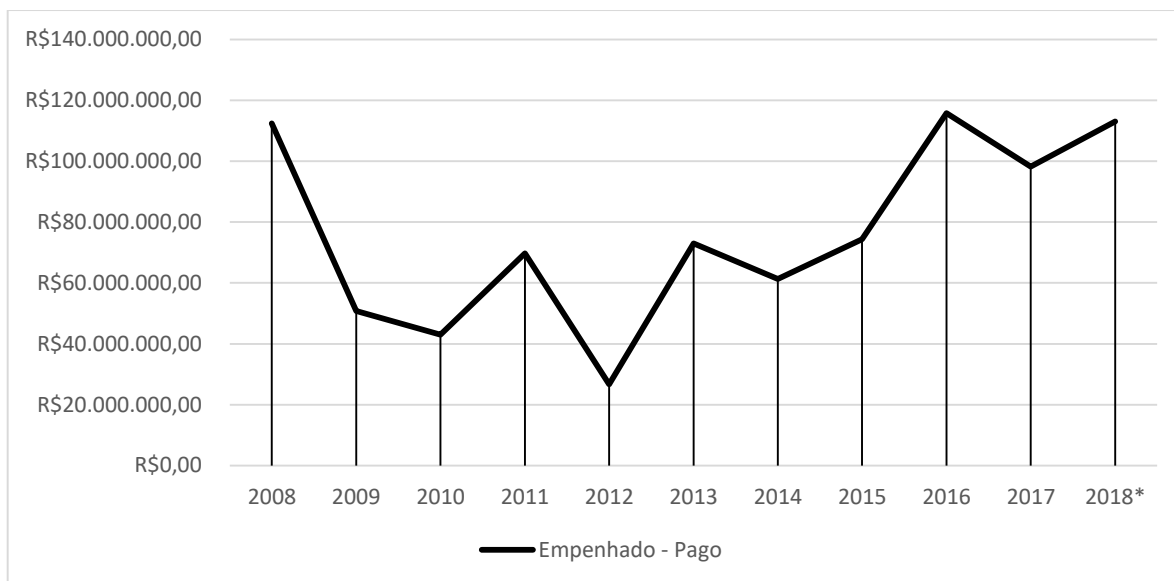
*Valores calculados até 21/07/2018.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2008 foi tomado como base, portanto 2008 = 100.

¹⁵ Dados obtidos diretamente com a SEAP

De 2008 até 2018 todos os valores, empenhados, liquidados e pagos, cresceram consideravelmente, mas o interessante a destacar, nos dados apresentados na Tabela 8, é justamente a última coluna à direita. Os valores que foram empenhados e que não foram pagos não seguem a tendência das demais variáveis; pelo contrário, até 2012 foram diminuindo e, depois disso, só vem aumentando. O Gráfico 2 permite a visualização desta tendência.

Gráfico 2 - Valores Empenhados não pagos pelo Sistema Prisional- Minas Gerais - 2008-2018



Fonte: Portal da transparência MG

* Valores Calculados até 21/07/2018

O gráfico 2 possibilita inferir claramente que, a partir de 2012, o crescimento dos valores que foram assumidos como dívida e que não foram pagos só vêm crescendo, sendo que em 2018, antes do fim do segundo quadrimestre, os valores já alcançavam a casa dos R\$ 100 milhões. Conforme posto no capítulo anterior, desde 2012 as finanças mineiras não estão equilibradas e a SEAP, como uma das maiores secretarias, sentiu este desequilíbrio em seu orçamento.

Além dos indicadores negativos mencionados no capítulo anterior, o orçamento da SEAP teve outro fator agravante, no tocante ao incremento dos gastos, em 2012/2013: a realização de dois concursos públicos para agente penitenciário¹⁶. A contratação de mais agentes e a necessidade de dar uma remuneração atrativa para eles fez com que o gasto com o grupo de despesas “Pessoal e Encargos Sociais” fosse aumentando ao longo dos anos. A Tabela

¹⁶ A motivação que levou a SEAP a fazer dois concursos não é o foco deste trabalho, o ponto ressaltado aqui é que a conjuntura econômica não era positiva no biênio 2012/2013 e a contratação de mais agentes gerou um crescimento considerável nos gastos da secretaria.

9 indica o valor gasto com “Pessoal e Encargos Sociais” e quanto isso equivalia em porcentagem em relação ao total gasto no ano pela SEAP.

Tabela 9 – Total de Valores Pagos anualmente e Valores Pagos na Função Pessoal e Encargos Sociais – Minas Gerais – 2008-2018

Anos	Total Pago		Pessoal e Encargos		
2008	R\$	540.593.870,86	R\$	292.440.069,63	54,10%
2009	R\$	665.383.253,25	R\$	382.246.689,34	57,45%
2010	R\$	772.473.579,26	R\$	466.135.476,54	60,34%
2011	R\$	809.183.505,28	R\$	512.583.676,69	63,35%
2012	R\$	888.185.138,75	R\$	549.363.100,01	61,85%
2013	R\$	992.575.590,20	R\$	648.740.566,69	65,36%
2014	R\$	1.172.732.324,35	R\$	779.212.882,97	66,44%
2015	R\$	1.392.175.866,55	R\$	1.005.337.161,21	72,21%
2016	R\$	1.288.480.911,71	R\$	937.484.296,86	72,76%
2017	R\$	1.178.508.755,15	R\$	838.068.165,54	71,11%
2018*	R\$	469.239.472,00	R\$	365.547.412,10	77,90%

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência de Minas Gerais.

*Valores calculados até 21/07/2018.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2008 foi tomado como base, portanto, 2008 = 100.

Comparando o total gasto com “Pessoal e Encargos Sociais” em 2011 e, depois, em 2014, pode-se perceber que o valor cresceu quase 50% em menos de quatro anos, passando de pouco mais de R\$ 500 milhões para quase R\$ 800 milhões. Além disso, é possível perceber que gasta-se cada vez mais proporcionalmente com pessoal. Em 2008, aproximadamente metade do orçamento era gasto com pessoal (54,1%), já em 2018 quase 80% do orçamento está sendo destinado a esse grupo de despesa.

O aumento do gasto com pessoal sendo proporcionalmente maior que o aumento do orçamento da secretaria, obrigatoriamente força a redução de gastos em outras áreas e, propositalmente ou não, as outras despesas ficam comprometidas, tendo em vista que o pagamento de servidores inscreve-se no rol de despesas obrigatórias, não sendo dada, ao governo, a opção de não a fazer.

O Quadro 1 apresenta os principais itens que compõem a despesa da SEAP, nos últimos quatro anos (2014-2017):

Quadro 1 – Principais Itens da Despesa com Segurança Pública da SEAP – Minas Gerais - 2014-2017

Elemento de Despesa	Grupo de Despesa
Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil	Pessoal e Encargos Sociais
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	Pessoal e Encargos Sociais
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Outras Despesas Correntes
Obrigações patronais	Pessoal e Encargos Sociais
Indenizações e restituições	Outras Despesas Correntes
Locação de mão-de-obra	Outras Despesas Correntes
Subvenções sociais	Outras Despesas Correntes

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência/MG

Em quase todos os anos “Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil” foi o item do gasto com o maior valor, seguido de “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”. Os itens “Indenizações e restituições”, “Locação de Mão-de-obra” e “Subvenções Sociais” configuram entre os principais, mas não se aproximam dos valores despendidos com os primeiros da lista.

Independente de como o dinheiro é gasto, o fato é que, ao analisar o orçamento da SEAP, é possível perceber a magnitude dessa secretaria. Nos últimos dez anos, a SEAP esteve, em todos eles, entre os órgãos com maior orçamento no governo de Minas Gerais, destinando bilhões de reais para cumprir com suas obrigações frente à segurança pública estadual.

4.3 Direito dos presos à alimentação

Além de ter uma população carcerária elevada, muitos servidores ativos e quase duzentas unidades prisionais para coordenar, o orçamento da SEAP deveria conseguir cobrir as despesas necessárias para garantir os direitos dos presos sob sua tutela. A LEP federal e a LEP de Minas Gerais definiram quais e como esses direitos deveriam ser cumpridos.

A LEP Federal (lei federal nº 7.210 de 1984) prevê, em seu artigo nº 1, que a execução penal deve fazer as disposições de sentença ou decisões criminais efetivas e criar as condições para que a integração social do condenado e do internado seja harmônica. Uma dessas condições está especificada no artigo nº 12 da mesma lei, onde está descrito que, dentro da assistência material obrigatória devida pelo Estado ao preso e internado, está presente o fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. Ainda no artigo nº 41 da

mesma lei, conforme foi dito anteriormente, são definidos os principais direitos do preso, sendo que, em seu inciso primeiro é afirmado que a alimentação suficiente e vestuário são dois direitos imprescindíveis.

A LEP federal ainda, em seu artigo nº 41, lista todos os direitos do preso, sendo eles:

- I - Alimentação suficiente e vestuário;
- II - Atribuição de trabalho e sua remuneração;
- III - Previdência Social;
- IV - Constituição de pecúlio;
- V - Proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;
- VI - Exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;
- VII - Assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
- VIII - Proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;
- IX - Entrevista pessoal e reservada com o advogado;
- X - Visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;
- XI - Chamamento nominal;
- XII - Igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;
- XIII - Audiência especial com o diretor do estabelecimento;
- XIV - Representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;
- XV - Contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.
- XVI - Atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Já a LEP de Minas Gerais (nº 11, de 11 de julho de 1984), em seu artigo nº 191 garante aos presos¹⁷ os direitos civis, políticos, sociais e penitenciários e, em seus artigos seguintes, lista quais deles se enquadram na realidade prisional.

De acordo com a CF-88, mais precisamente o artigo primeiro, inciso terceiro, os municípios, estados e distrito federal, constituintes da República Federativa do Brasil têm, como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana. Dentro do conjunto de princípios para assegurar-la está contido o direito à alimentação, conforme o artigo nº 6 dispõe, ao citar quais seriam os direitos sociais que todos os cidadãos brasileiros deveriam gozar.

Seguindo a mesma linha, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) publicou, em 11 de novembro de 1994, a Resolução nº 14. Em seu capítulo 5, ele versa sobre as questões relativas à alimentação dos presidiários, especificamente no artigo nº 13, no parágrafo único. Primeiramente, a resolução frisa que a gestão do estabelecimento, entendida como as administrações das unidades prisionais, deve fornecer água potável e alimentação aos presos. Afirma também que todos os alimentos devem ser preparados segundo as normas de higiene e dieta, sendo necessário que essa seja controlada por

¹⁷ Em tese.

nutricionista, tendo em vista o provimento de refeições com o valor nutricional mínimo para a manutenção da saúde do preso.

A Organização das Nações Unidas (ONU) também já discorreu sobre esta temática, ao escrever as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros. O tópico de nº 20 explica a questão da alimentação, afirmando que esta deve ser concedida a cada preso, em horas determinadas, com uma qualidade razoável, para que a sua saúde e força sejam mantidas.

O direito à alimentação é de tão grande importância que inclusive o seu fornecimento é destacado pelo arcabouço legal. Exemplo disso é a lei federal nº 7.783 de 28 de junho de 1989 que, em seu décimo artigo, especificamente em seu inciso III, garante que a distribuição e a comercialização de medicamentos e alimentos são consideradas serviços ou atividades essenciais. No artigo 11 da mesma lei, o conceito de serviços essenciais é dado como sendo aquelas atividades imprescindíveis à satisfação das necessidades inadiáveis da comunidade.

Além desta segurança, a lei federal nº 8.078 de 1990, a qual prevê a proteção e defesa do consumidor, em sua seção III, artigo nº 22, define que o poder público direta ou indiretamente deve assegurar, no caso dos serviços essenciais, a sua continuidade. Sendo assim, a alimentação nas unidades prisionais é um direito garantido ao sentenciado e o Estado é o responsável legal pelo fornecimento contínuo desse alimento.

5 OS CONTRATOS E SUAS APLICAÇÕES

Após examinar os principais conceitos financeiros e contextualizar o sistema prisional mineiro dentro do cenário nacional, direciona-se a atenção para a questão da contratualização, a fim de compreender a natureza dos contratos e as teorias que os analisam. Nesta seção, portanto, a temática é abordada de acordo com os entendimentos jurídicos e econômicos, a fim de permitir uma maior compreensão. Além dessa discussão teórica, a realidade dos contratos dentro da SEAP também é tratada, apresentando os contratos firmados recentemente, em especial, os contratos relativos ao fornecimento de alimentação.

Segundo AZEVEDO (2005, p. 114), “um contrato é um acordo, entre duas ou mais partes, que transmite direitos entre elas, assim como estabelece, exclui ou modifica deveres”. Eles podem estar presentes no ambiente externo ou no interno de uma organização, conforme forem as características das partes.

De acordo com MASTEN (1998, citado por Sztajn, Zylbersztajn e Azevedo, 2005) os contratos podem ser entendidos como uma promessa salvaguardada pelo ambiente institucional e que, em caso de descumprimento, permitem a aplicação de uma sanção¹⁸.

PINHEIRO (2005, p. 119) trata sobre a questão dos contratos afirmando que “o contrato é a promessa institucionalizada pelo sistema jurídico, sujeita que está à coerção, mas que é, sobretudo, estabelecida por mecanismos de incentivos econômicos”. O autor afirma também que:

os contratos existem para comunicar a expectativa das condições de cumprimentos e objetivos das partes por um período de tempo. [...] Para que os mercados funcionem adequadamente, e considerando que o contrato pode ser afetado por riscos imprevisíveis na data de sua assinatura, o Estado de direito prevê mecanismos de solução de disputas ou controvérsias – como o Poder Judiciário. Em face das regras estabelecidas, desenham-se contratos cuja função é criar mecanismos de salvaguarda para as partes se algo no futuro não resultar conforme o planejado. (PINHEIRO, 2005, p. 120)

A lei n. 8.666 de 1993, em seu artigo 2º, parágrafo único, também apresenta uma definição do conceito de contrato, sendo ela:

... todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Além desses conceitos, GOMES (2008, pg. 8) assume que “a vida econômica se desdobra através de imensa rede dos contratos que a ordem jurídica oferece aos sujeitos de

¹⁸ Alinha-se a isso o conceito de *enforcement*, entendido como a execução dos contratos, leis ou qualquer outro tipo de norma. (AZEVEDO, 2005)

direito para que regulem com segurança seus interesses”, conferindo um olhar mais jurídico sobre a perspectiva econômica dos contratos.

5.1 Contratos administrativos como uma modalidade de contratualização

Também conhecidos como contratos públicos, o contrato administrativo é um instrumento, de cunho jurídico, utilizado pela Administração Pública, criado para regular a relação entre o governo e os particulares, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. São regulados pelos preceitos e cláusulas de direito público, levando em consideração os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Segundo Diógenes Gasparini (2000) os contratos administrativos podem ser entendidos como relações jurídicas ajustadas pela Administração Pública que tem como características a formalidade, o consenso, o ônus, a comutação e o *intuitu personae*¹⁹.

Meirelles (2012) explica que a distinção do contrato privado se dá apenas pelo fato da Administração participar da relação jurídica com supremacia de poder, ao fixar unilateralmente as condições iniciais do ajuste. Continuando a explicação sobre contratos administrativos, o autor também o caracteriza como:

... consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. É consensual porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da Administração; é formal porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; é oneroso porque remunerado na forma convencionada; é comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuitu personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedadas, em princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste. (MEIRELLES, 2012, p. 222)

5.2 Legislação brasileira sobre contratos

A já citada lei federal nº 8.666/93 é a principal legislação sobre contratos públicos em vigor no Brasil. Criada para regulamentar o artigo nº 37, inciso XXI, da CF-88, foi responsável por instaurar as normas para licitações e contratos da Administração Pública e dar outras providências. Conforme o parágrafo único de seu primeiro artigo, as entidades que são controladas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, direta ou indiretamente, são subordinadas ao regime desta lei.

¹⁹ São os contratos que são realizados levando-se em consideração a pessoa da parte contratada. (Disponível em: Jurisway.org, Acessado em: 02/08/2018)

A determinação da licitação como instrumento a ser utilizado previamente em processos de contratação da Administração Pública foi uma das grandes inovações trazidas por esta lei, conforme disposto em seu artigo 2º:

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

O seu artigo 3º apresenta as justificativas que motivam a utilização da licitação como forma de contratação do Estado, além de elencar os princípios que norteiam o uso deste instrumento.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

A lei como um todo se dedica a especificar como deve ser feita cada etapa do processo de licitação e como o Estado deve agir perante as diferentes situações que possam vir a acontecer durante a contratação e/ou duração do contrato. Alguns pontos principais dessas especificações merecem destaque, pois são percebidos nos contratos de alimentação firmados pela SEAP, sendo úteis para uma melhor compreensão da relação que se dá entre os fornecedores e o governo.

A lei n. 8.666/93, em seu artigo nº 22²⁰, define que a licitação pode ser feita em seis modalidades diferentes: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão ou pregão. Esta última modalidade é a mais comum e, desde a publicação do decreto nº 5.450/2005, passou a ser obrigatória, sendo preferencialmente realizada na forma eletrônica, posto que, desta forma a transparência das compras governamentais é aumentada e o processo da licitação ganha celeridade²¹.

Além das modalidades, a lei n. 8.666/93 aponta para a forma correta de avaliar as propostas que são apresentadas pelos concorrentes, ou seja, qual deve ser o critério adotado na seleção. No art. 45, parágrafo primeiro, são especificados os três tipos de licitação: a de menor preço, a de melhor técnica e a de melhor técnica e preço. O tipo mais comum é o menor

²⁰ Complementada pela lei federal nº 10.520/02

²¹ A necessidade de acelerar e facilitar o processo licitatório foi suprida pela medida provisória nº 2.182 de 2001, que instituiu a modalidade do pregão para as aquisições de bens e serviços comuns para a União. Entretanto, um ano depois, a lei nº 10.520, estabeleceu definitivamente o pregão como uma forma de se licitar, desta vez, extrapolando a decisão para além da União, englobando os Estados, Municípios e o Distrito Federal.

preço, posto que, na grande maioria das compras feitas pelo poder público a questão do valor é a mais importante, desde que sejam atendidas as características do objeto. São exceções os casos de objetos difíceis de serem especificados, como são os serviços de natureza intelectual e prestação ou execução de serviços demasiadamente grandes.

Toda licitação, de acordo com a mesma lei, é composta por duas fases: a interna e a externa. Uma comissão instituída pela própria Administração Pública fica responsável por executar a licitação e, conforme a lei prevê, é obrigada a cumprir passo a passo o que foi determinado. A lei é bem clara ao colocar, em seu artigo nº 14, que para que seja feita qualquer compra é necessário caracterizar adequadamente o objeto em questão e indicar os recursos orçamentários que serão utilizados para efetuar o seu pagamento, sendo esses procedimentos integrantes da fase interna.

Durante a primeira fase, então, a Administração Pública se compromete a caracterizar o objeto a ser comprado, determinando critérios objetivos de aceitação, que deverão ser cumpridos pelos concorrentes; realizar a instrução processual; obter uma autorização ou aprovação da compra em questão por uma autoridade competente, separando dotação orçamentária para tal; e elaborar o edital e publicá-lo em meios oficiais, conferindo-lhe publicidade.

Já a segunda fase tem início na publicação do edital e tem mais quatro momentos a serem seguidos: a habilitação (análise da aptidão dos concorrentes, como qualificação técnica e jurídica²²); a classificação e julgamento, (ordenamento das propostas admitidas); a homologação, (averiguação do cumprimento do processo assim como foi previsto em lei)²³; e, por fim, a adjudicação, ou seja, a declaração do vencedor da licitação e efetivação do contrato administrativo.

Outro importante ponto trazido pela lei n. 8.666/93 diz respeito ao pagamento e às sanções cabíveis caso o contrato seja descumprido. O artigo nº 40, em seu parágrafo XIV, define que o pagamento deve ser feito em até 30 dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela. Prevê também que em todo edital deve haver um cronograma de desembolso máximo por período, além de constar um critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, definindo como serão reajustadas as parcelas que não forem quitadas no tempo certo²⁴. Ademais, estipula que poderão ser aplicadas compensações financeiras e

²² Comprovação da existência da capacidade de fato e da regular disponibilidade para exercício das faculdades jurídicas.

²³ A homologação deve ser realizada por uma pessoa externa à comissão.

²⁴ Redação dada pela lei nº 8.883 de 1994

penalizações em caso de atraso e, por outro lado, explica que os pagamentos feitos poderão ser descontados caso sejam efetuados antes do prazo estabelecido.

Já a Seção II da mesma lei, discorre sobre as sanções administrativas, as quais poderão ser aplicadas a qualquer um dos contratados como forma de punição pelo descumprimento contratual. O artigo nº 87 é claro ao definir que em caso de

Inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública

Cabe ao edital definir então como serão efetuados os pagamentos, os critérios de sua atualização e quais as sanções para os casos de inadimplemento. A importância destes dois itens se justifica pois é necessário que o fornecedor do bem ou serviço esteja amparado e tenha certeza que receberá o valor estabelecido no contrato e que o Estado também esteja legalmente protegido e possa penalizar o fornecedor com base em critérios pré-definidos, a fim de evitar uma possível paralisação, mesmo que parcial, das suas atividades.

Portanto, ao definir como as licitações devem ser executadas, a lei n. 8.666/93 passou a fazer parte do cotidiano de todos os órgãos da Administração Pública e suas diretrizes continuam sendo seguidas até os dias de hoje. A SEAP, como parte dessa administração, segue as determinações impostas pela lei para executar todos os seus processos de compra, inclusive os de fornecimento de alimentação.

5.3 Contratos da SEAP

Por se tratar, como já dito, de uma das maiores secretarias de Minas Gerais, responsável por gerir quase duzentas unidades prisionais, todo ano a SEAP assina uma grande quantidade de contratos com os mais diversos fornecedores e sobre as mais diferentes áreas. Para conseguir cumprir os direitos dos presos e manter as estruturas físicas funcionando, a secretaria utiliza de serviços terceirizados que desempenham diferentes atividades, dentre elas as referentes a transporte e monitoramento e também em relação a água e alimentação dentro das unidades prisionais.

De acordo com o Portal da Transparência do Governo de Minas, no primeiro semestre deste ano, os contratos assinados com uma pessoa jurídica pela SEAP corresponderam a 18% do gasto total, sendo o segundo maior grupo de despesa, atrás somente das despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Esse gasto é, em sua maioria, devido a dois itens (fornecimento de alimentação e tarifa de água e esgoto)²⁵, que juntos correspondem a quase 90% do total gasto pela secretaria em contratos.²⁶

Além desses, os outros contratos incluem serviços gerais (gerenciamento e fornecimento de combustível, de administração e fornecimento da frota de veículos, etc.), tarifas de energia elétrica, locação de imóveis e de máquinas, reparo de equipamentos, instalações e materiais, encargos financeiros, dentre outros. Apesar de cada um desses contratos beirar a casa dos milhões de reais, juntos eles não equivalem a mais de 10% dos gastos com contratos.

Um importante fator a ser analisado sobre os pagamentos desses contratos é a diferença entre o que foi empenhado e o que foi realmente pago no ano. Essa diferença vem crescendo desde 2013, conforme a Tabela 10.

Tabela 10 - Diferença entre valores empenhados e pagos pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018

2013	R\$	49.728.655,68
2014	R\$	47.107.925,27
2015	R\$	63.810.982,98
2016	R\$	79.343.384,84
2017	R\$	74.796.832,95
2018*	R\$	96.728.663,99

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência MG

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2013 foi tomado como base, portanto 2013 = 100

*Valores calculados até 21/07/2018

É normal haver uma diferença entre os valores que foram empenhados e aqueles que foram pagos. Isso se deve ao fato de que existe todo um procedimento a ser seguido depois que a despesa é empenhada até o momento do seu pagamento, sendo que, em alguns casos, a despesa também pode ser cancelada. Entretanto, chama a atenção o aumento expressivo dos valores que não foram pagos em 2018, comparados ao de 2013, o que representa uma variação de quase 100% em menos de seis anos.

²⁵ O próprio portal separa os contratos em algumas categorias, definidas como itens de despesas, de forma a agrupar por finalidade cada gasto com terceiros.

²⁶ Valores referentes ao período entre os dias 1 de janeiro e 27 de julho de 2018.

A necessidade de continuar contratando permanece inalterada mesmo em períodos de crise. Sendo assim, quando a receita não atinge os valores necessários para cobrir os gastos e as unidades prisionais continuam demandando serviços para cumprir o que lhes foi atribuído, o governo fica em uma situação delicada e deve assumir dívidas mesmo sem ter a certeza de quando conseguirá pagá-las.

Esse é o caso dos contratos de alimentação que, por se tratar de um serviço essencial - que não pode ser interrompido sob nenhuma circunstância -, obriga o governo a continuar abrindo editais ou prolongando contratos mesmo tendo a incerteza sobre as fontes de receita que serão utilizadas para arcar com essas despesas.

5.3.1 Contratos de fornecimento de alimentação

Os contratos firmados pela SEAP, e por outras secretarias estaduais, surgiram com o objetivo de garantir que as unidades prisionais tivessem comida de qualidade, em quantidades suficientes e no tempo certo, independente de terem ou não espaço dentro das unidades para produzi-las e não se responsabilizando diretamente por ela. Os contratos garantem não só o alimento dos presos, mas também a alimentação dos agentes que estão lotados nas unidades prisionais²⁷, pois estes não recebem ticket refeição e, de acordo com as especificidades do plantão, têm diariamente acesso a um cardápio disponibilizado pela mesma empresa que fornece a alimentação para os presidiários.

A Diretoria de Apoio à Gestão Alimentar (DGA), subordinada à Superintendência de Infraestrutura e Logística, ligada a Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia, é a responsável pelo gerenciamento da questão alimentícia nos presídios sob tutela do governo mineiro. Dentre as suas atribuições estão o monitoramento e a coordenação de tudo o que se refere à nutrição dos presidiários e dos agentes que estão lotados nas unidades, ou seja, tem como principal atividade a elaboração e o acompanhamento dos contratos de alimentação da secretaria.

Com o aumento do número de presos e de agentes nos últimos anos, o trabalho da DGA também aumentou, pois os contratos de fornecimento de alimentação acompanharam o crescimento do sistema como um todo. Para conseguir atender os aproximadamente 70 mil presos e quase 20 mil agentes, todos os dias, os contratos de alimentação tomaram proporções

²⁷ Alguns agentes trabalham em outros órgãos públicos, cumprindo funções administrativas e recebendo o auxílio alimentação normalmente.

crescentemente expressivas e, como foi dito anteriormente, é hoje o segundo item de maior gasto da secretaria, atrás apenas do gasto com pessoal.

A Tabela 11 apresenta, em valores reais, o gasto em contratos com pessoa jurídica nos últimos cinco anos e mostra que, em todos eles, a SEAP/SEDS gastou mais com o fornecimento de alimentação do que com a soma de todos os outros contratos.

Tabela 11 - Valores empenhados dos contratos Firmados pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018

Ano (2013 = 100)	Total de contratos	Contratos de Fornecimento de Alimentação	Outros contratos
2013	R\$ 302.722.713,11	R\$ 163.637.866,69	R\$ 139.084.846,42
2014	R\$ 332.215.875,90	R\$ 186.859.602,95	R\$ 145.356.272,95
2015	R\$ 348.318.355,23	R\$ 218.214.599,34	R\$ 130.103.755,89
2016	R\$ 323.323.126,78	R\$ 196.954.186,55	R\$ 126.368.940,23
2017	R\$ 326.616.644,40	R\$ 226.352.669,67	R\$ 100.263.974,73
2018*	R\$ 159.451.915,34	R\$ 107.491.979,68	R\$ 51.959.935,66

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência MG.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2013 foi tomado como base, portanto 2013 = 100.

*Valores calculados até 21/07/2018.

Para se ter uma noção da magnitude dos contratos de alimentação dentro da SEAP, a soma dos seus valores representa, em média, cerca de 60%²⁸ do montante total de contratos firmados na secretaria. A Tabela 12 mostra como o gasto com alimentação vem crescendo nos últimos anos em relação ao total de gasto com contratos pela SEAP.

Tabela 12 – Percentual dos valores dos contratos Firmados pela SEDS e SEAP – Minas Gerais – 2013-2018

Ano	Total de contratos	Contratos de Fornecimento de Alimentação	Outros contratos
2013	100%	54%	46%
2014	100%	56%	44%
2015	100%	63%	37%
2016	100%	61%	39%
2017	100%	69%	31%
2018*	100%	67%	33%

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência MG.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2013 foi tomado como base, portanto 2013 = 100.

*Valores calculados até 21/07/2018.

²⁸ Valor aproximado referente à média de gasto com contratos de fornecimento de alimentação da SEAP nos últimos 5 anos (01/2013 – 07/2018).

Em 2013, os contratos de fornecimento de alimentação representavam mais de 50% dos gastos em contratos. Comparativamente, em 2017, mais de dois terços do gasto com contratos foi relativo à alimentação das unidades prisionais, chegando a quase 70% do total. Em 2018, a tendência se mantém, visto que, até um pouco mais da metade do ano, 67% já foi gasto com contratos de alimentação.

O elevado número de contratos se deve, em parte, ao fato de que, atualmente, nenhuma unidade prisional de Minas Gerais permite que os presidiários produzam os seus alimentos. Em algumas delas existe um espaço próprio para a produção, mas essas cozinhas estão sendo desativadas, pois a instrução da SEAP é que elas deixem de existir e o espaço que ocupavam possa ser usado para outros fins, de acordo com a necessidade específica de cada unidade. Desta forma, a decisão feita com base no conceito de Custo de Oportunidade²⁹ levou a SEAP a optar pela contratação desse serviço, tendo em vista que, para ela, os riscos inerentes ao processo de produção de refeições eram altos demais para não justificar uma terceirização.

Segundo uma entrevista informal feita com um gestor da SEAP, no início dos anos 2000 era comum que as unidades prisionais produzissem o seu próprio alimento. Contudo, depois de alguns problemas com a qualidade dos alimentos, decidiu-se passar a produção da comida que era entregue aos presidiários e aos agentes para empresas terceirizadas. É importante frisar que, nessa época, o número de unidades prisionais era bem reduzido, visto que a grande maioria ficava sob responsabilidade direta da polícia civil ou do exército.

Assim como qualquer tipo de contratação feita por uma repartição pública, os contratos de alimentação são firmados segundo o processo de licitação, sendo que todas as informações específicas a este tipo de contratação podem ser encontradas nos editais. De acordo com o Portal da Transparência de Minas Gerais, a SEAP manteve uma média de 36 contratos de fornecimento de alimentação em execução nos últimos seis anos (2013-2018)³⁰.

Em 2007, a secretaria então responsável por esses contratos, a SEDS, executou um projeto chamado “Gestão Estratégica de Suprimentos”, cujo objetivo era aperfeiçoar o processo de compras de alimentação. Um dos relatórios entregues pela empresa contratada para fazer a análise do cenário a época foi o “Caderno de Aquisição e Contratação de Serviços para fornecimento de refeições aos presídios e penitenciária da Secretaria de Estado de Defesa Social”. Nele estão contidas algumas diretrizes sobre como e porque os editais deveriam ser feitos de maneira específica para o caso alimentício. Até hoje, essa metodologia criada há mais

²⁹ Definido no capítulo 6 deste trabalho.

³⁰ Referente até 27 de julho de 2018

de 10 anos é utilizada, ficando sob responsabilidade do gestor adaptá-la à realidade do sistema prisional atual. Por este motivo, mesmo com o grande número de contratos firmados anualmente pela SEAP, existem algumas características que estão presentes em todos os editais.

A primeira delas diz respeito à produção. Os contratos de alimentação podem ser enquadrados em duas modalidades: transportada e administrada. Em ambos os casos, a produção do alimento fica a cargo de uma empresa terceirizada; a diferença é que, na primeira, a produção acontece fora da unidade prisional e o contrato estabelece como o alimento deverá chegar à unidade, ou seja, a temperatura ideal, a quantidade exata e em qual tipo de embalagem; no caso da modalidade administrada, a unidade que possui uma cozinha cede aquele espaço para a empresa que ganhou a licitação, ficando responsável apenas pela limpeza e distribuição do alimento que lá é produzido. A alimentação administrada também segue critérios estabelecidos no edital, devendo cumprir as mesmas condições da outra modalidade. Atualmente, de acordo com informações retiradas do Portal de Alimentação da SEAP, existem 40 unidades que ainda fazem uso da alimentação administrada.

A segunda característica se refere à contratação, pois normalmente nos editais é permitido que a contratada subcontrate apenas nos casos de manufatura de pães, sendo a priori, vedada a subcontratação nas demais situações. Em alguns contratos, além da exceção relativa aos pães, vem especificado que a subcontratada também deve cumprir todos os requisitos de habilitação, em especial os técnicos, e que todos os seus atos são de total responsabilidade da contratada. Desta forma, caso haja subcontratação, ela é de inteira responsabilidade da contratada e a modalidade não pode ser referente ao serviço todo.

A terceira está relacionada à duração do contrato. Todos eles têm a média de duração de 12 meses e podem, ao final de sua vigência, ser prorrogados por mais tempo. Na teoria, ao findar o prazo de um contrato a Administração Pública poderia ou abrir um novo edital para contratar a empresa que lhe apresentasse a proposta mais interessante ou prorrogar o prazo caso seja permitido por lei. Na prática e de acordo com alguns gestores da secretaria, a SEAP decide por prolongar o prazo do contrato, alegando dois motivos: primeiro, por se tratar de um procedimento mais simples de ser feito, não envolvendo a abertura de um novo edital; e, segundo, por diminuir o risco de deixar alguma unidade prisional sem alimentos, pois parte-se do pressuposto que a empresa já está adaptada à demanda dos presídios.

A quarta especificidade do contrato de alimentação refere-se à apresentação de um cardápio básico em cada edital. Este cardápio, por sua vez, estabelece quais são os alimentos que podem estar presentes nas refeições ofertadas, em quais quantidades, quais são os possíveis

substitutos e quantas vezes devem ser servidos por mês. O intuito é garantir uma alimentação condizente aos padrões mínimos estabelecidos em lei³¹, oferecendo aos presos todos os nutrientes necessários.

Uma última característica, mas não menos importante, diz respeito à metodologia de cálculo do preço base da alimentação que é servida nos presídios. O valor final consiste na soma de três tipos de despesas: matéria prima, mão-de-obra e diversos. As matérias primas podem ser os próprios insumos alimentares e os não alimentares, como os descartáveis e o material de limpeza. Por outro lado, a mão-de-obra consiste no salário dos envolvidos com a produção, direta ou indiretamente. E, as despesas diversas envolvem os custos com água, energia, transporte, instalações, equipamentos, utensílios, dentre outros. Cabe ressaltar que a SEAP executa uma pesquisa, prévia à licitação, onde confere no mercado quais seriam os valores praticados e a partir deles estabelece qual é o montante máximo que deve ser pago por refeição, de acordo com a metodologia proposta pela SEDS em 2007, conforme dito anteriormente.

Consequentemente, em todo edital publicado, a SEAP disponibiliza uma tabela com os preços de cada refeição (desjejum, almoço, lanche, jantar e plantão) e para que as propostas sejam consideradas válidas, elas devem oferecer a prestação do serviço a um preço inferior ao estipulado na tabela de preços base. Portanto, a empresa que oferecer o maior desconto em relação ao preço base e estiver de acordo com todos os pré-requisitos estipulados em lei e no edital, ganha a licitação.

³¹ A LEP (Lei nº 7.210 de 1984) afirma, em seu artigo nº 41 inciso I, que todo preso deve gozar de uma alimentação suficiente. No caso de um adulto médio, isto equivaleria a uma dieta de aproximadamente 2.000 kcal

6 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O FORNECEDOR NOS CONTRATOS DE ALIMENTAÇÃO DA SEAP

A elaboração de qualquer contrato exige que as partes entrem em um consenso, pois cada uma defende o seu próprio interesse e, ao final, o acordo deve ser vantajoso para ambas; caso contrário ele não é firmado. Como foi dito anteriormente, o contrato serve para proteger as partes de possíveis contingências que vierem a ocorrer durante a sua execução; contudo, ele não é capaz de prever todos os eventos e cabe às partes se ajustarem dentro da nova situação.

As especificidades dos contratos de alimentação obriga o administrador a agir de um certo modo e os fornecedores passam a tomar suas decisões baseadas no comportamento esperado do contratante, no caso o governo mineiro. Após discorrer sobre o que são os contratos e introduzir aqueles referentes ao fornecimento de alimentação nos presídios estaduais, é importante abordar quais são os custos deste tipo de transação e como eles são calculados para cada uma das partes.

6.1 Custos de Transação

O estudo sobre os custos de transação, também conhecidos como custo de contratação, levou ao surgimento da Teoria de Custos de Transação (TCT) que, segundo Fiani (2002), tem como objetivo entender quanto custa negociar, redigir e garantir a execução de um contrato qualquer. A TCT, portanto, se baseia em alguns comportamentos comuns nas negociações de bens ou serviços, sendo que vários deles podem ser percebidos nos contratos de alimentação da SEAP.

Um primeiro fator, posto pela teoria em questão, é a assimetria de informações, que, de acordo com Fiani (2002), pode ser definida como a diferença nas informações que cada uma das partes envolvidas possui a despeito daquela negociação específica. Segundo o autor, a assimetria de informações advém da ocorrência simultânea de outras três condições: racionalidade limitada³², ou seja, a limitação intrínseca ao ser humano que o impede de acumular, processar e transmitir todas as informações disponíveis; a complexidade do ambiente em que a transação ocorre; e, por fim, as incertezas, que podem ser consideradas como risco, tornando possível atribuir um percentual probabilístico de advir cada evento ocasionado por

³² SIMON, 1957.

ela, ou que também podem ser entendidas como uma impossibilidade de se definir quais seriam todos os riscos inerentes àquela transação.

Das três condições supracitadas abrem espaço para o que a TCT chama de oportunismo dos agentes. Diferente da definição usual, oportunismo neste caso se refere à manipulação proposital da assimetria de informações com o objetivo de maximizar o auto interesse. As partes envolvidas podem então decidir quais informações irão compartilhar e qual não serão disponibilizadas para a outra parte, visando obter um favorecimento próprio. Sendo assim, o oportunismo, no sentido econômico da palavra, pode ocorrer *ex-ante*, ou seja, antes da transação ocorrer levando ao que se chama de seleção adversa, ou *ex-post*, isto é, depois que a transação já se consumou, definido como problema moral ou *moral hazard* (FIANI, 2002).

Ademais a estes dois comportamentos encontrados nos mercados, a TCT chama a atenção para uma outra questão: a especificidade dos ativos. Esta é entendida como o grau em que determinado ativo pode ser utilizado para outros fins ou por outros agentes, para além do que foi previsto originalmente, sem perdas em sua produtividade ou utilidade. Conforme AZEVEDO (2005, p. 127) “nos casos em que ativos são específicos, as partes dependem de suas contrapartes para obter os ganhos que imaginavam por ocasião da realização do investimento”, ou seja, quanto maior o grau de especificidade do ativo, maior é a relação de dependência entre as partes, pois ou existem poucos fornecedores ou poucos compradores que justificam o investimento na produção/venda do ativo. Caso o ativo seja muito específico, FIANI (2002) afirma que poderá ocorrer o problema do refém, conhecido também como *hold-up*, onde uma das partes ou ambas as partes ficam dependentes da outra e a ruptura do contrato pode afetar drasticamente a continuidade de pelo menos um dos agentes.

A TCT também chama a atenção para um outro problema denominado *First-Move Advantages*, que pode ser resumido na vantagem que os vencedores das primeiras ofertas terão em relação aos demais, baseado no conhecimento acumulado sobre o cliente (*learning by doing*). Tanto este como os outros problemas definidos pela TCT geram custos de contratação que, por sua vez, alteram as condições das transações devido à dificuldade de mensurar e calcular os seus valores exatamente.

6.2 Custos de Oportunidade

De acordo com Iunes (1995), custo de oportunidade ou custo social é uma forma econômica de se entender os custos. Como pressuposto para compreender essa questão,

entende-se que os recursos são limitados e, por isso, caso sejam destinados a um determinado fim, não poderão ser utilizados para outra atividade. Desta forma, todo processo produtivo seria permeado por um processo de escolha, no qual devem ser definidos a quantidade de recursos e o momento certo da sua utilização.

Os custos de oportunidades são amplamente utilizados, segundo o autor, em algumas técnicas de avaliação, como a análise de custo-benefício, a qual procura entender se o custo é justificado ou não pelo benefício que este traria, e a de custo-efetividade, a qual leva em consideração a influência das novas tecnologias no processo produtivo, muito utilizado principalmente na área da saúde. Em ambas as análises é possível perceber como a questão do custo de oportunidades é importante para evitar o desperdício e a má alocação de recursos.

Pereira, Souza, Redaelli e Imoniana (1990) abordam a questão dos juros dentro do conceito de custo de oportunidade. De acordo com os autores, todo recurso poderia ser investido e conseqüentemente renderia um “lucro” segundo uma determinada taxa de juros. Ainda segundo os autores, a taxa a ser utilizada não interfere na teoria, pois o importante é que, ao invés de destiná-lo a um fim produtivo, é possível investir a quantidade no mercado financeiro, ganhando assim com seu rendimento e deixando de lado as questões do risco e da incerteza³³.

Tanto a teoria do Custo de Oportunidade como a TCT, e todos os conceitos que lhes são inerentes, são facilmente percebidos em qualquer tipo de contrato. Portanto, para conseguir compreender a relação existente entre os agentes de uma negociação é necessário compreender tais conceitos e aplica-los a realidade dos contratos.

6.3 A SEAP como contratante

Antes de começar a publicar editais para licitações de fornecimento de alimentação, o governo mineiro teve, em tese, que responder a seguinte pergunta: é mais vantajoso para o Estado produzir alimentos dentro das unidades prisionais ou contratar uma empresa terceirizada para realizar a produção e entregar as refeições diariamente para os presos e agentes penitenciários? Dúvidas como esta ocorrem com várias organizações; por isso, vários autores discutiram a respeito do tema.

³³ Os riscos e as incertezas nunca são iguais a zero, contudo o investimento no mercado financeiro reduz consideravelmente o impacto de ambos os critérios.

Um autor seminal a discutir sobre o tema foi Williamson (1995), que problematiza a escolha que as firmas têm de fazer entre produzir aquilo que lhe é necessário ou enfrentar os custos de negociar com o mercado. Para ele, a redução dos custos, no caso de uma produção internalizada, seria contraposta por uma limitação operacional dessa mesma produção, sendo então preciso analisar caso a caso. Desta forma, Williamson (1995) entende que transações com distintas características necessitam de diferentes mecanismos de governança, ou seja, de acordo com as especificidades dos custos de transação, as firmas oscilam entre a verticalização da produção e as transações feitas no mercado.

Fiani (Cap. 12 p 267-286) retoma a discussão feita por Williamson e, ao ser mencionado em Kupfer & Hasenclever (2002), explica que os custos de transação passaram a ter um papel importantíssimo nas decisões dos agentes, ficando a cargo de especialistas, como os economistas, analisar as condições de compra e venda, além das consequências deste tipo de custo para a eficiência do sistema.

Assim sendo, toda a discussão sobre a questão dos contratos perpassa pela incerteza de qual alternativa deveria ser adotada (produção própria ou aquisição no mercado) e leva em consideração o custo de transação. No caso mineiro, a decisão de contratar ao invés de produzir foi tomada devido a algumas razões. De acordo com alguns gestores de cargos estratégicos da secretaria, a principal delas remete ao caráter financeiro, pois para a SEAP era menos custoso comprar as refeições prontas do que gerir todo um processo produtivo dentro de suas unidades.

Isto ocorre, pois, com o crescente número de refeições a serem produzidas, caso o governo mineiro continuasse a ser o produtor, seria necessário aumentar e melhorar os espaços destinados à manufatura dos alimentos. Em um contexto geral de escassez de recursos, em que o governo encontra dificuldades para ampliar o número de vagas nos presídios, destinar verba para ampliar as cozinhas das unidades não aparenta ser a prioridade. Ademais, seria preciso recrutar e capacitar uma quantidade de presos ainda maior para conseguir suportar a crescente demanda interna por refeições³⁴. Somado a isso está o fato de que, de toda forma, seria necessário comprar os insumos para a produção, visto que as unidades não têm capacidade estrutural para plantar e/ou criar plantas e animais para satisfazer seu consumo próprio.

Além da questão financeira, existe também a questão da especificidade do ativo e do custo de oportunidade. Entende-se que o fornecimento de alimentação para as unidades

³⁴ Normalmente eram os próprios presidiários, supervisionados por agentes, que produziam os alimentos dentro das unidades prisionais.

prisionais de Minas Gerais é muito atrativo para as empresas, devido às características do serviço (simples de ser feito e em grande quantidade) e aos altos valores dos contratos. Com isso, a SEAP não encontraria dificuldades no tocante a empresas dispostas a participar dos seus editais, podendo, em tese, aproveitar dessa concorrência.

Ao contratar empresas para prestarem o serviço, o governo tem também algumas vantagens pelo simples fato de representar a Administração Pública. O princípio da supremacia do interesse público, norma implícita do direito brasileiro, garante ao Estado a possibilidade de colocar o interesse particular abaixo do público. Na prática, significa que sempre que houver o impasse entre os dois interesses, o Estado deve optar pela coletividade.

Tecnicamente, todos os contratos de fornecimento de alimentação são firmados à luz do interesse público, por isso a SEAP possui uma posição privilegiada nas relações com os particulares. Isto implica que o órgão encarregado de zelar pelo interesse público que, no caso é a SEAP, pode exigir todos os atos administrativos e, conforme previsão legal, revogar os seus próprios atos ou decretá-los nulos manifestando-se unilateralmente. No entanto, não pode desrespeitar o interesse privado totalmente, devendo obedecer ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Dito isso, pode-se afirmar que o governo mineiro optou por contratar empresas para realizar o fornecimento de alimentação nas unidades prisionais por causa dos benefícios que ele teria com isso. De acordo com o estudo realizado pela extinta SEDS, “Caderno de Aquisição e Contratação de Serviços para fornecimento de refeições aos presídios e penitenciária da Secretaria de Estado de Defesa Social”, fazer as licitações diminuiria os custos por refeição que, por sua vez, permitiria investir o restante do recurso em outros setores. Desta forma, a economia seria maior que os custos de transação inerentes ao processo de contratação. Além disso, ao elaborar um contrato segundo o direito público, a Administração fica resguardada pela lei, obtendo assim uma posição privilegiada perante o particular.

6.4 Os Fornecedores dos contratos de alimentação da SEAP

Ao decidir terceirizar o serviço de alimentação dentro das unidades prisionais, a SEAP passou a se relacionar diretamente com vários fornecedores. Para formalizar essa prestação de serviço, o governo necessita celebrar um contrato com cada uma delas, se resguardando de qualquer eventualidade e abrindo precedentes para cobrar um valor justo por cada refeição entregue.

Como as licitações abertas pelo governo são variáveis quanto ao tamanho do seu objeto, ou seja, ao mesmo tempo que é licitado o fornecimento para uma unidade pequena, como o caso do edital nº 11 de 2018 relativo ao presídio de Extrema, que previa um fornecimento de 400 refeições por dia, também existem licitações maiores, como é o caso do edital nº 15 de 2018, relativo aos presídios de Barão de Cocais, Caeté e Sabará que, por sua vez, previa a distribuição de mais de 2.000 refeições diárias. Com a variação do tamanho do objeto, tanto o montante total do contrato como o número de fornecedores capazes de satisfazer a demanda variam.

Com relação ao valor total do contrato, a SEAP vem tentando abarcar o maior número de unidades dentro de um mesmo edital, pois isto aumenta a sua chance de reduzir o valor unitário de cada refeição, visto que, quanto maior for a escala, menor tende a ser o preço por refeição. Entretanto, não é possível adotar essa política para todas as unidades, devido à distância física entre cada uma delas, pois nem todos os fornecedores conseguem entregar em vários pontos de Minas Gerais.

Além disso, pode-se afirmar que a quantidade a ser fornecida age como um filtro de fornecedores, na medida em que, se o contrato for muito grande, poucas empresas terão capacidade de produzir o requerido pelo edital. Sendo assim, nesta ótica, o objeto pode ser muito específico ou pouco específico, a depender do seu tamanho.

Conforme a TCT afirma, outros dois filtros ocorrem naturalmente devido ao *learning by doing* e *first-move advantages*. As empresas que já prestaram esse serviço ao governo acabam por sair em vantagem frente às outras por já estarem adaptadas ao tipo de fornecimento por ele exigido, assim como as suas legislações e especificidades, e também por já terem realizado o investimento inicial, contratado pessoal e o capacitando para tal. Tudo isso então favorece para que sempre sejam as mesmas empresas a prestar este serviço para a SEAP.

Os custos de participar de uma licitação e depois de manter um contrato com o Estado são sempre somados aos custos de produção e interferem diretamente no preço que as empresas cobram por refeição. De acordo com COASE (1937, pp. 389-405), a formação dos preços não é dada somente com base nos custos de produção; pelo contrário, estes se somam aos custos de transação, isto é, aos custos referentes ao processo de compra e venda de mercadorias ou serviços. O autor afirma que é extremamente difícil conseguir negociar os direitos de propriedade a custo zero, principalmente quando se trata de um mercado competitivo. Desta forma, em teoria, o fornecedor cobraria um preço que conseguiria cobrir

suas despesas, assegurá-lo de alguma eventualidade contratual, e ainda permitir um lucro aceitável.

Em todos os editais, o valor cobrado é menor que o preço base estipulado no próprio edital, o que aponta para uma clara assimetria informacional. Se, por um lado, o governo sabe quanto pode gastar e tem um maior conhecimento sobre o sistema prisional, por outro o fornecedor sabe quanto custa cada insumo e conhece o processo utilizado na produção das refeições. Existe então uma racionalidade limitada em ambas as partes, entretanto, a impossibilidade de compreender todos os fatores que acarretam no preço final tende a favorecer aquele que tem mais conhecimento do produto, que no caso é o particular.

Os editais estão gradativamente passando a exigir que o fornecimento seja feito na forma transportada³⁵ e não mais na forma administrada³⁶, ou seja, a SEAP prefere receber as refeições já prontas, a ceder em cada unidade um espaço para armazenar e produzir os alimentos do dia-a-dia. Optando pela forma transportada as unidades podem passar a utilizar para outros fins o espaço que antes servia para produzir os alimentos, a depender da sua especificidade. Desta forma, progressivamente a secretaria se distancia mais do processo produtivo e, com o tempo, o conhecimento sobre os insumos, mão-de-obra e demais gastos ficará quase inacessível para a Administração Pública. Frente a isto, para obter valores e condições de produção condizentes com a realidade, a extinta SEDS introduziu a pesquisa de mercado e definiu que esta serviria para dar uma noção dos preços cobrados no mercado. Pode-se afirmar que esta é uma tentativa do governo de reduzir a assimetria de informação entre o ele e o fornecedor, na fase pré-contratual.

De acordo com informações disponibilizadas pela SEAP, atualmente pouco mais de 20% das unidades prisionais cedem um espaço para o fornecedor preparar o alimento dentro de seu espaço físico. Em contrapartida, quase 80% das unidades recebem as refeições já prontas diariamente. Tudo isso entra no cálculo do preço final que o fornecedor apresentará no pregão da licitação e poderá influenciar mais ou menos de acordo com o perfil de cada empresa.

³⁵ A empresa produz e entrega pronto na unidade prisional

³⁶ A unidade prisional cede ao fornecedor um espaço para que ele possa produzir as refeições

6.4.1 Quem são os fornecedores?

Atualmente 35 empresas possuem contratos com a SEAP e prestam serviço de fornecimento de alimentação para as unidades prisionais³⁷. Conforme os editais preveem, todas elas têm comprovante de habilitação técnica para exercer o serviço e, no momento de sua contratação, estavam juridicamente regulares. Por se tratar de um objeto que não necessita de muita tecnologia e, por diversas vezes, pouco investimento inicial, empresas de diferentes tamanhos e naturezas se interessam por estas licitações.

De acordo com dados disponibilizados pela SEAP, atualmente o governo mantém um contrato com 10 micro empresas (ME), cinco empresas de pequeno porte (EPP) e 20 empresas de médio e grande porte³⁸. Analisando cada um desses grupos, percebe-se que existe uma tendência lógica de que o tamanho do fornecedor está relacionado ao número de contratos/unidades os quais ele consegue responder. Cabe ressaltar que a quantidade de refeições a serem entregues varia de acordo com a unidade; portanto, não é possível afirmar que uma empresa com dois contratos vigentes forneça mais que um particular que ganhou apenas um edital. Apesar disso, as licitações maiores atraem as empresas maiores e vice-versa, permitindo então a percepção de um padrão. Para fins analíticos entendeu-se que as micro empresas e as empresas de pequeno porte fariam parte do grupo “Pequeno Porte”. Se tratando das outras empresas, definiu-se que aquelas que fornecessem para, no máximo, nove contratos seriam consideradas de “Médio Porte”, e aquelas que estivessem entregando refeições diariamente para 10 ou mais unidades seriam consideradas como de “Grande Porte”.

A Tabela 13 indica, por porte, quantas empresas fornecem atualmente para determinados números de contratos, permitindo visualizar a leve correlação existente entre porte e números de contratos. É importante frisar que a tabela 13 apresenta na sua segunda coluna o número de empresas que possuem a quantidade de contratos dispostos na terceira coluna. Desta forma, atualmente existem 4 empresas de pequeno porte que possuem 1 contrato cada, 4 que são responsáveis por 2 contrato cada e assim por diante.

³⁷ Algumas unidades estão sem contratos, sendo assim, o fornecimento de alimentação é normalmente feito pela empresa que detinha o último contrato.

³⁸ Dentre os fornecedores, apenas um é uma EIRELI (Empresa Individual de Responsabilidade Limitada).

Tabela 13 – Fornecedores de alimentação do sistema prisional por porte – Minas Gerais - 2018

Porte	Nº empresas	Nº de contratos
Pequeno Porte ME e EPP	4	1
	4	2
	2	3
	2	4
	2	6
	1	7
Médio Porte	5	1
	2	2
	2	3
	1	4
	1	5
	1	6
	1	8
Grande Porte	1	10
	1	11
	1	12
	1	13
	1	17
	1	20
	1	27
TOTAL	35	193

Fonte: Elaboração Própria, a partir de informações disponibilizadas pela SEAP.

Como mostram os dados da Tabela 13, são 35 empresas e 193 contratos em vigência. Este último número é diferente do número total de unidades devido ao fato de que alguns deles se referem a dois ou mais presídios, como é o caso do edital nº 14 de 2018 que licita o fornecimento contínuo de refeições para os presídios de Conceição das Alagoas e de Frutal. Além disso, é importante perceber que a soma dos contratos de todas as empresas classificadas como pequeno e médio porte equivalem a apenas 43% do total de contratos; o restante deles é então pertencente às empresas consideradas de grande porte. Sendo assim, 28 empresas respondem por 83 contratos, já as sete maiores respondem por 110 contratos.

A empresa que hoje responde pelo maior número de contratos é a Stillus Alimentação LTDA e, segundo o Portal da Transparência de Minas Gerais, até o presente momento³⁹, já possui mais de R\$ 30 milhões empenhados em seu nome, relativos apenas ao ano de 2018. Desde 2009, é a empresa que mais forneceu alimentos para a SEAP e, consequentemente, a que mais recebeu por isso.

³⁹ Do dia 1 de janeiro de 2018 até o dia 27 de julho de 2018.

Assim como a Stillus, outras empresas também são fornecedoras de longa data da SEAP. A Tabela 14 apresenta algumas das principais empresas de fornecimento de alimentação para as unidades prisionais em Minas Gerais e há quanto tempo estão prestando serviços diretamente para a SEAP.

Tabela 14 – Principais empresas de Grande Porte e o respectivos tempos de fornecimento para a SEAP – Minas Gerais - 2004-2018

Empresa	Anos de fornecimento
Stillus Alimentação LTDA	15*
Nutrição Refeições Industriais LTDA	15*
Prudente Refeições LTDA	15*
Total Alimentação S/A	4
CL Restaurante de Eugenópolis EIRELI	8

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência/MG.

* O registro do site foi iniciado em 2004, impedindo a contabilização do tempo anterior a esta data.

É interessante notar que as cinco empresas que entregam a maior quantidade de refeições receberam mais de 50% dos recursos destinados a este fim em 2018³⁹. Ademais, elas já são empregadas há alguns anos, sendo que três delas fornecem a, no mínimo, 15 anos, tempo mais que suficiente para conhecer as regras e o funcionamento das licitações de alimentação da SEAP.

Um fato curioso é que, ao analisar o Portal da Transparência, notou-se que o valor efetivamente pago pela Administração Pública é consideravelmente inferior ao empenhado por ela. Isto ocorre pois, ainda que o fornecedor tenha controle sobre os valores praticados⁴⁰, cabe à Administração efetuar o pagamento de acordo com o serviço prestado e também com a disponibilidade de recurso.

É bem verdade que, para se abrir um edital, é necessário comprovar a existência de dotações orçamentárias capazes de cobrir todas as despesas do contrato. Entretanto, não é sempre que o Estado consegue cumprir os prazos de pagamento, favorecendo o governo e deixando o fornecedor fragilizado.

Dito isso, é nítido que os preços praticados e os prazos cumpridos são pontos chaves do contrato, pois a alteração de qualquer um desses itens tem impactos diretos nos custos de transação, de forma que, o atraso do pagamento, em tese, deveria ser mesurado e adicionado no cálculo do custo total do serviço. Cabe então adentrar um pouco mais nessa questão e

⁴⁰ O fornecedor tem a segurança jurídica do contrato firmado por ele com a própria SEAP.

averiguar como tem ocorrido a transferência de recursos da SEAP para as empresas recentemente.

7 A EXECUÇÃO DOS PAGAMENTOS DOS CONTRATOS NO BIÊNIO 2017/2018 E SEUS IMPACTOS

A crise fiscal pela qual o Poder Executivo de Minas Gerais está passando influenciou diretamente os contratos de alimentação da SEAP. O primeiro impacto direto da crise pode ser sentido na execução do pagamento desses contratos. A partir do momento em que alguns pagamentos começaram a atrasar, a relação entre a secretaria e os fornecedores começou a ser alterada, pois a execução do contrato não era fluida e o descumprimento por parte do governo abria precedente para discussões acerca do serviço que estava sendo prestado.

Como foi abordado anteriormente, a crise financeira atual obrigou os governantes a tomarem decisões com relação à priorização do gasto. No caso específico do serviço de fornecimento de alimentação nos presídios mineiros, este é um gasto com nível de prioridade nº 1 dentro do Sistema Prisional⁴¹. Isto significa que, em períodos de escassez de recursos, a repartição responsável pelos pagamentos da SEAP deve priorizar aqueles gastos que estiverem diretamente relacionados à alimentação.

Os editais são bem claros ao especificar como devem ser feitos os pagamentos. Em cada unidade prisional existe uma Comissão de Recebimento de Alimentos e é ela a responsável por receber diariamente todas as refeições. Durante o recebimento, é selecionada uma amostra aleatória das refeições e são aferidos alguns elementos, como peso, quantidade, temperatura, embalagem e a observância do cardápio estipulado pela secretaria. Após a conferência, é emitida uma fatura de aprovação do serviço prestado e começa a contar o prazo de 30 dias que o governo tem para efetuar o pagamento via SIAFI/MG⁴². Desta forma, o pagamento está atrelado apenas ao serviço prestado, não sendo vinculado à regularidade fiscal do fornecedor, como acontece no momento da contratação.

Os editais também afirmam que os valores previstos nos contratos serão fixos e irremovíveis pelo período de 12 meses e que, após esse período, o reajuste feito se basearia no Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, medido pelo IBGE. Contudo, caso ocorra um atraso do pagamento por culpa exclusiva da Administração, ou seja, passados 30 dias desde a confirmação do recebimento das refeições, está previsto nos editais que o valor a ser pago deverá ser atualizado financeiramente de acordo com a variação do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, corrigindo o valor entre a data do vencimento (30 dias após a

⁴¹ De acordo com a Nota Técnica nº1 de 2015, publicada pela Subsecretaria de Inovação, Logística do Sistema de Defesa Social.

⁴² Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais.

emissão da fatura que aprova o serviço prestado) e a data do efetivo pagamento. Por outro lado, caso consiga adiantar o pagamento o valor deverá sofrer um desconto, conforme esclarece a lei nº 8.666/93 em seu artigo nº 40, inciso XIV.

Não há relatos de ocasiões em que o governo adiantou um pagamento, principalmente em um contexto de desequilíbrio fiscal; o mais comum é que os pagamentos atrasem. Nesses casos a Administração Pública é beneficiada pela lei nº 8.666 que definiu, em seu artigo nº 78, inciso XV, que o fornecedor só pode suspender a prestação do serviço se a Administração tiver atrasado mais de 90 dias o seu pagamento. Sendo assim, o governo não corre risco de ter o serviço suspenso caso não consiga efetuar o pagamento em dia e, durante três meses, o fornecedor é obrigado a manter a prestação do serviço inalterada.

Conforme a lei n.8.666/93 artigo nº 87, em caso de descumprimento do contrato por parte da contratada o Estado deverá registrar e notificar o fornecedor em questão. Dependendo da gravidade do ato e da existência ou não de registros anteriores, a Administração Pública pode enviar uma advertência escrita para o fornecedor, avisando-lhe sobre a natureza do descumprimento do contrato. Caso seja notado que a inobservância do edital lhe causou danos maiores e depois de já ter notificado a prestadora de serviço, pode ser aplicada uma multa conforme estiver estabelecido pelo mesmo edital. Por fim, em casos mais graves, a Administração poderá impedir que a pessoa jurídica participe de contratos junto ao Estado e suspender a participação dela em licitações por até dois anos; também poderá declarar a contratada como inidônea enquanto perdurarem as irregularidades.

Os editais de fornecimento de alimentação da SEAP preveem todas as sanções estipuladas pela lei de licitações⁴³. A única especificidade com relação a este tipo de contrato está no fato de que caso o fornecedor deixe de fornecer algum dos itens estabelecidos no cardápio, a SEAP deixa de pagar a refeição como um todo. Desta forma, caso o almoço de uma unidade preveja uma guarnição, uma carne, arroz, feijão e salada e um desses elementos não for entregue, o pagamento do almoço daquele dia não é efetuado⁴⁴.

Á vista disso, entre correções, multas, advertências e indenizações, mensalmente a SEAP efetua os pagamentos aos fornecedores e os preços praticados acabam sendo um pouco diferentes dos previstos nos editais. Portanto, mais que uma análise dos processos de compra é preciso averiguar quais valores foram praticados e como vem sendo feito o pagamento de tais débitos.

⁴³ Lei 8.666/93.

⁴⁴ O fornecedor pode entrar junto à SEAP com um procedimento administrativo para obter o pagamento do que foi fornecido.

7.1 Quantidades e Valores pagos

Em 2016 o Governo de Minas Gerais investiu e criou o Sistema de Gerenciamento de Alimentação (SIGA). Como o próprio nome diz, este sistema foi criado com o objetivo de melhorar o gerenciamento dos contratos de alimentação da SEAP pois, funcionando como uma plataforma on-line, poderia ser acessada e editada pelos servidores públicos em qualquer lugar, inclusive dentro das unidades prisionais. Nele estão registradas as informações sobre os contratos de alimentação que estão vigentes desde 2017, desde os nomes das empresas que fornecem as refeições até o número de refeições consumidas por unidade por dia e quanto foi pago em cada uma delas.

Uma das grandes vantagens do sistema é justamente a visualização das informações por unidade, especificando quanto e com o que foi gasto durante um determinado mês. Entretanto, o sistema não é capaz de apresentar dados compilados e não permite que sejam feitos filtros diferentes, a fim de cruzar dados diferentes. Assim, após uma reorganização dos dados das aproximadamente 200 unidades prisionais, foi criada uma pequena base de dados contendo todos os dados disponibilizados no sistema. Todos os dados foram extraídos do SIGA para o *Excel* e depois, fazendo uso de *Macros*⁴⁵, todas as informações foram ajustadas.

Desta forma, ao reorganizar as informações o horizonte de cruzamento de informações foi ampliado. Se pelo SIGA só era possível analisar as refeições entregues aos presos separadamente da entregue aos servidores ou somente as entregues no ano de 2017 separadas das do ano de 2018, pela nova base foi possível compilar tudo de forma integrada. Portanto, todos os dados que são apresentados a seguir foram extraídos do SIGA e passaram por um tratamento para que pudessem ser mais bem explorados. Cabe ressaltar também que, apesar de todas as limitações que a média aritmética traz em seu conceito, entendeu-se que esta seria a melhor forma de se ter um panorama das unidades.

De acordo com o SIGA, de janeiro de 2017 até julho de 2018 foram servidas mais de 156 milhões de refeições nas unidades prisionais de Minas Gerais. Isto dá uma média de mais de 16 milhões por mês, sendo que mais de 90% das refeições são destinadas aos presos. Por dia, a média das refeições servidas nas unidades chegou a quase 300 mil em 2018⁴⁶, conforme a Tabela 15.

⁴⁵ A macros, segundo o website Compuclass são sub-rotinas capazes de executar tarefas pré-programadas. Disponível em: <https://www.compuclass.com.br/texto.asp?ID=29>, Acessado em: 01/10/2018

⁴⁶ De 01 de janeiro de 2018 até 31 de julho de 2018.

Tabela 15 - Quantidade média de refeições servidas por dia no sistema prisional – Minas Gerais – 2017/2018

Refeição	Preso		Servidor	
	2017	2018*	2017	2018*
Desjejum	61.593	68.196	4.213	4.152
Colação	343	341	-	-
Almoço	61.166	67.615	6.617	6.150
Lanche	55.716	67.761	5.891	6.008
Jantar	62.431	69.185	2.423	2.149
Lanche 2	-	-	2.077	2.168
Total Geral	241.248	273.098	21.220	20.627

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA.

* Até 31 de julho de 2018.

A Tabela 15 apresenta a quantidade média de refeições servidas por dia e as separa por tipo (desjejum, colação⁴⁷, almoço, lanche, jantar e lanche 2⁴⁸). Um primeiro ponto a ser analisado é o aumento da quantidade servida aos internos de um ano para o outro. Em 2017, em média eram servidas 241 mil refeições por dia; já em 2018 esse número subiu para mais de 273 mil. Com exceção da colação, o número médio de todas as refeições aumentou no biênio analisado. Esse aumento é justificado pelo crescimento da população carcerária de Minas Gerais, apresentado no capítulo 4. Sendo assim, mesmo com a variação natural do número de presos, ao tratar o número médio é possível visualizar uma aproximação da realidade das unidades prisionais.

Também é interessante notar que o número médio de refeições servidas aos agentes não aumenta de um ano para o outro; ele praticamente se mantém, registrando uma leve queda. Essa estabilidade se deve ao fato de que o último concurso data do ano de 2013; daquele momento em diante não houve nenhum aumento relevante no número de agentes. Além disso, pode parecer que a média está equivocada, visto que são quase 18 mil agentes e no almoço, por exemplo, o número apresentado não chega a 7 mil. Isso é justificado pela escala de plantões dos agentes, que varia de acordo com cada unidade e com o serviço executado, podendo ser de 12 horas por 36, 12 horas por 48, 24 horas por 72 ou até mesmo 40 horas semanais.

O crescimento da quantidade de alimentos servidos tem um impacto direto nos valores dos contratos firmados pela SEAP. Assim como qualquer edital, está previsto que o objeto de cada licitação pode ser aumentado ou decrescido em até 25% por decisão unilateral

⁴⁷ A colação é servida em unidades específicas apenas, cujos internos são gestantes ou pessoas que necessitam de acompanhamento médico especial.

⁴⁸ Para diferenciar os dois lanches servidos aos agentes penitenciários que trabalham nas unidades ficou definido que o segundo seria denominado “Lanche 2”.

da Administração Pública⁴⁹, motivado pelo interesse público, sem haver a necessidade de consultar o fornecedor. Desta forma, as variações no número de agentes e presos dentro de cada unidade são permitidas pelo contrato. Contudo, o aumento na população carcerária como um todo obrigou o governo a destinar mais recursos para os contratos de alimentação.

Ao consolidar os dados apresentados pelo SIGA, foi possível visualizar quanto foi gasto em cada ano disponível e em cada refeição. Para possibilitar a comparação entre os anos, os valores apresentados em 2018 foram deflacionados pelo IPCA; desta forma, os aumentos e reduções dos valores tratados a seguir são reais e não absolutos. É importante ressaltar também que os valores extraídos pelo SIGA não equivalem ao quantitativo total gasto pela SEAP naquele determinado período. Conforme foi mencionado anteriormente, os momentos do empenho, da liquidação e do pagamento são diferentes; portanto, o SIGA não apresenta os valores despendidos pela SEAP, ao invés disso, o sistema disponibiliza o quantitativo consumido pelas unidades e, de acordo com o valor de cada refeição, quanto que isso corresponderia em termos monetários.

Em 2018, caso a tendência seja mantida, a SEAP gastará quase R\$ 325 milhões para pagar todas as refeições servidas no ano, um aumento de aproximadamente R\$ 25 milhões em relação aos 12 meses precedentes. Assim como ocorreu na quantidade, mais de 90% dos valores são destinados aos presos, o que equivaleu a R\$ 275 milhões em 2017 e já ultrapassa o valor de R\$ 175 milhões em 2018⁵⁰.

O valor médio gasto por dia era de cerca de R\$ 830 mil em 2017; já em 2018 esse valor aumentou quase R\$ 70 mil, passando para aproximadamente R\$ 897 mil. Sendo assim, o governo mineiro gasta por dia, em média, em torno de R\$ 1 milhão com alimentação, dos quais quase metade do valor é destinado aos pagamentos dos almoços dos presos e dos servidores que trabalham nas unidades.

Todas as informações relativas aos valores totais gastos por cada unidade conjugado com o quantitativo de refeições servidas são importantes para a obtenção do valor médio pago em cada refeição. Desta forma, ao dividir o valor gasto por dia pela quantidade de refeições distribuídas, foi possível averiguar quanto custa cada refeição em média, conforme apresentado na Tabela 16.

⁴⁹ Para aumentos ou reduções equivalentes a mais de 25% do objeto do edital é necessário fazer um termo aditivo, conforme prevê a lei nº 8.666/93

⁵⁰ Contabilizados até 31 de julho de 2018.

Tabela 16 - Valores unitários médios das refeições distribuídas no sistema prisional – Minas Gerais – 2007/2008

Refeição	Preso		Servidor	
	2017	2018*	2017	2018*
Desjejum	R\$ 1,68	R\$ 1,40	R\$ 1,74	R\$ 1,48
Colação**	R\$ 0,40	R\$ 0,24	-	-
Almoço	R\$ 5,41	R\$ 5,47	R\$ 5,54	R\$ 5,67
Lanche	R\$ 1,08	R\$ 1,00	R\$ 1,11	R\$ 1,05
Jantar	R\$ 4,35	R\$ 4,38	R\$ 4,04	R\$ 4,71
Lanche 2	-	-	R\$ 2,04	R\$ 1,52
Total Geral	R\$ 12,92	R\$ 12,49	R\$ 14,47	R\$ 14,43

Fonte: Elaboração própria, baseado nos dados disponíveis no SIGA.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2017 foi tomado como base, portanto 2017 = 100

* Até 31 de julho de 2018.

** Alguns presídios específicos (maternidades e de atenção especial).

O primeiro ponto a ser analisado é a diferença no valor da refeição diária entre presos e servidores. Todas as refeições são mais baratas para presos que para servidores; esse fato é possivelmente justificado pela forma como a comida é entregue e servida. Conforme os editais estabelecem, as refeições são entregues aos presos em marmitas e, para os servidores lotados nas unidades, os alimentos são servidos em balcões térmicos e cabe à empresa disponibilizar pratos e talheres. Portanto, o custo dos balcões e da louça a ser disponibilizada pode explicar essa diferença de preço. Além disso, alguns servidores têm direito a um lanche noturno, definido na Tabela 16 como lanche 2. Entretanto este não é o fator mais interessante a ser analisado na Tabela 16.

Ao comparar os preços médios de cada refeição entre os dois anos, nota-se que em quase todos eles houve uma redução no valor real pago. Com exceção do almoço e do jantar que, tanto para presos como para servidores, tiveram um aumento, todas as outras refeições ficaram mais baratas. Analisando os valores médios dos meses de janeiro de 2017 e de julho de 2018, os resultados são ainda mais expressivos, como mostram os dados da Tabela 17.

Tabela 17 - Valores médios pagos por refeição em meses selecionados pela SEAP – Minas Gerais – Jan/2017-Jul/2018

Refeição	Preso		Diferença (2017-2018)	Servidor		Diferença (2017-2018)
	2017	2018		2017	2018	
	Janeiro	Julho		Janeiro	Julho	
Desjejum	R\$ 1,73	R\$ 1,35	-R\$ 0,38	R\$ 1,77	R\$ 1,43	-R\$ 0,34
Colação	R\$ 0,47	R\$ 0,24	-R\$ 0,23	-	-	-
Almoço	R\$ 5,34	R\$ 5,47	R\$ 0,13	R\$ 5,43	R\$ 5,68	R\$ 0,26
Lanche	R\$ 1,06	R\$ 0,98	-R\$ 0,07	R\$ 1,08	R\$ 1,03	-R\$ 0,05
Jantar	R\$ 4,70	R\$ 4,32	-R\$ 0,38	R\$ 4,85	R\$ 4,64	-R\$ 0,21
Lanche2	-	-	-	R\$ 1,77	R\$ 1,47	-R\$ 0,30
Total Geral	R\$ 13,29	R\$ 12,36	-R\$ 0,93	R\$ 14,90	R\$ 14,25	-R\$ 0,65

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA.

Nota: (a) Os valores foram deflacionados segundo o Índice de Preço ao Consumidor Amplo, disponibilizado pelo IBGE. (b) O ano de 2017 foi tomado como base, portanto 2017 = 100.

A Tabela 17 chama a atenção para a diferença nos valores médios praticados entre o primeiro registro disponível no SIGA e o último disponível para fins da presente análise. Desta vez, apenas o almoço teve um aumento no seu preço, correspondente a R\$ 0,13 para os presos e R\$ 0,26 para os servidores. O desjejum por sua vez reduziu-se em quase R\$ 0,40 em ambos os grupos e assim ocorreu com as outras refeições, registrando reduções consideráveis para o curto intervalo temporal aferido. No valor médio da diária alimentar houve uma redução de quase R\$ 1,00 para os presidiários e de R\$ 0,65 para os servidores.

Aparentemente, de acordo com as informações disponibilizadas pelo SIGA, o governo mineiro conseguiu reduzir a despesa diária com alimentação de cada pessoa do sistema prisional, incluindo presos e servidores. Isto pode ser justificado por uma política interna de redução no número total de contratos, tomada pela DGA, ou seja, a tendência da SEAP em elaborar contratos maiores, conferindo um mesmo edital para mais de uma unidade, ao invés de fazer um edital para cada cárcere. Desta forma, os contratos maiores permitem uma barganha maior, por parte da Administração, impactando diretamente no preço negociado. Entretanto, isto não significa que a SEAP passou a gastar menos com alimentação, pois os dados apresentados tratam do custo por pessoa e, como já foi mencionado anteriormente, o número de internos cresceu consideravelmente nos últimos anos.

7.2 Prazos dos pagamentos

O SIGA indica quanto e qual é o valor a ser pago por dia para cada unidade prisional; a partir desse momento o processo de pagamento é iniciado. No dia que a Comissão de Recebimento de Alimentos confere se o serviço foi executado conforme estava previsto em

edital, ela notifica a SEAP por meio do SIGA e começa a contar um prazo de 30 dias corridos para que o pagamento seja feito.

Caso a ordem bancária seja emitida após este prazo, os editais preveem que o valor deve ser reajustado de acordo com a variação da taxa SELIC. O que era para ser uma exceção, com a crise financeira passou a ser costumeiro. Desde 2013, a data do pagamento vem se distanciando cada vez mais da data do recebimento efetivo do alimento.

Apesar do sistema prisional mineiro não possuir um sistema integrado, no qual seja possível averiguar diretamente a diferença entre as datas de recebimento do alimento e a de pagamento, após fazer um cruzamento entre as informações disponibilizadas pelo SIGA, pelo Portal da Transparência, os contratos assinados nos últimos dois anos e informações obtidas junto à SEAP, foi possível aferir, com um nível de precisão confiável, a diferença entre as datas em que as unidades comunicavam a parte administrativa da SEAP do recebimento e a data em que ele era efetivamente pago.

De acordo com dados disponibilizados pela SEAP, em 2017, dos mais de dois mil pagamentos realizados, nenhum foi feito no prazo estabelecido pelo edital, ou seja, em até 30 dias corridos depois do recebimento. Naquele ano, todos os pagamentos foram realizados com atraso e, na maioria dos casos, ultrapassando o tempo de 90 dias de atraso estabelecido pela lei n. 8.666/93. Menos de 50% dos pagamentos foram realizados com um atraso menor que 90 dias e, em contrapartida, 55% foram efetuados após os três meses previstos em lei. A média de atraso dos pagamentos em 2017, portanto, esteve em três e quatro meses. Porém, em alguns casos específicos foi registrado um atraso de até sete meses.

Já em 2018, até o mês de setembro, alguns pagamentos foram efetuados antes dos 90 dias de atraso, ou seja, contados a partir do recebimento, foram realizados com, no máximo, 120 dias. Esses somam 35% dos gastos totais; os outros, que somam aproximadamente 65% do total foram realizados com um atraso superior a 90 dias. Desta forma, em linhas gerais, o governo estaria pagando em setembro o referente a maio e junho, sempre com mais de quatro meses de diferença. A Tabela 18 resume os dados que foram apresentados.

Tabela 18 - Percentual de pagamentos efetuados pela SEAP em contratos de alimentação, de acordo com o tempo, contado a partir do recebimento dos alimentos – Minas Gerais – 2017/2018

Dias	2017	2018*
Menos 90 dias	11,88%	1,12%
Entre 91 dias e 120 dias	33,04%	34,46%
Mais de 120 dias	55,08%	64,42%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponibilizadas pela SEAP.

* Até Setembro de 2018

Ao comparar os dois anos é possível perceber que a tendência do prazo de pagamento é aumentar, visto que 55% dos pagamentos em 2017 foram feitos depois de 120 dias e, em 2018, esse quantitativo passou os 60%. Além disso, cabe ressaltar que a partir do 4º mês, ou seja, passados os 30 dias previsto no edital e depois mais 90 dias previstos pela lei n. 8.666/93, o fornecedor pode, salvaguardado pela lei, suspender o serviço. Desta forma, por ter realizado em ambos os anos mais da metade dos seus pagamentos com um atraso maior que o esperado, o governo abriu precedentes para que isso ocorresse. No entanto, a suspensão do fornecimento não foi registrada, ou seja, mesmo estando amparadas por uma lei federal, as empresas optaram por não cessar o fornecimento. Este comportamento pode estar atrelado à natureza do serviço prestado pois, como foi dito anteriormente, o fornecimento de alimentação é considerado um serviço essencial.

Já os pagamentos efetuados com mais de seis meses de atraso são normalmente referentes às indenizações, ou seja, são os débitos devidos aos fornecedores que mantiveram a prestação do seu serviço, mesmo depois do final do tempo do seu contrato⁵¹. Segundo informações disponibilizadas pela SEAP, atualmente apenas 15 unidades recebem alimentos de fornecedores indenizados; entretanto, não existe uma base de dados que aponte quanto de juros e indenizações foram pagos nos últimos anos.

7.3 Impactos positivos e negativos do atraso dos pagamentos

Dado o fato de que o governo vem atrasando continuamente o pagamento aos fornecedores, é importante examinar de que forma ambas as partes reagem e como são impactadas. No entanto, é sabido que, quando existe uma relação contratual entre duas ou mais partes, cada agente age (ou reage) de acordo com as condições do ambiente, seus interesses e com as atitudes das outras partes. Duas importantes teorias podem ser mobilizadas para justificar e explicar qual é o provável comportamento de cada agente do contrato, como discutido a seguir.

⁵¹ Isto ocorre quando a Administração não consegue abrir um novo edital e mantém o acordo de prestação de serviço com o fornecedor do último contrato.

7.3.1 A Escolha Racional e a Teoria dos Jogos

Carneiro (2000)⁵² pondera que a Teoria da Escolha Racional pode ser entendida como a aplicação do conceito de agente econômico (*homo economicus*), objeto de estudo da economia neoclássica, em outros campos das ciências humanas. Deste modo e, partindo do pressuposto que existe uma intenção na busca de resultados e um mínimo de racionalidade entre os agentes, o autor afirma que a Escolha Racional envolve também a questão da eficiência, portanto, ao se depararem com múltiplas alternativas, as pessoas escolhem a opção que mais se adequam aos seus objetivos e interesses.

Carneiro (2000) também define a Teoria dos Jogos como sendo:

a aplicação do raciocínio lógico-dedutivo na abordagem do processo de tomada de decisões nos diversos campos das relações sociais, sempre que a situação supuser a presença de comportamentos orientados para a eficácia na busca de resultados e envolver conflitos de interesse. (CARNEIRO, 2000, p. 21)

Já Figueiredo (1994) afirma que a Teoria dos Jogos, também chamada de Teoria das Decisões Interdependentes, se preocupa em analisar situações nas quais os resultados da ação de um indivíduo, grupo de indivíduos ou instituições estão intimamente relacionados às ações dos outros integrantes, ou seja, nos casos em que a tomada de decisão feita por uma parte levar em consideração as decisões já tomadas ou que serão tomadas pela outra parte.

De acordo com Sartini *et al* (2004), a Teoria dos Jogos pode ser entendida com a teoria matemática responsável por estudar a escolha de decisões consideradas ótimas em situações conflituosas. Em sua publicação conjunta, intitulada “Uma introdução à Teoria dos Jogos”, os autores explicam como funciona as questões básicas referentes à teoria, como é o caso dos chamados “jogos” e das suas possíveis soluções. Segundo eles, os jogos são compostos por: um conjunto finito de jogadores que, por sua vez, possui um conjunto finito de opções, as quais são identificadas pela teoria como “estratégias puras” do jogador, e um vetor, considerado ser o “perfil” de estratégia pura do jogador.

Ao tratar das soluções, os autores entendem que a Teoria dos Jogos aponta para duas alternativas que são consideradas as mais comuns: a dominância e o Equilíbrio de Nash. A primeira diz respeito a situações nas quais existe uma opção que é a mais vantajosa e mesmo que uma das partes altere a sua estratégia, a outra manterá a sua decisão, pois conseguirá desta forma reduzir as suas perdas ou aumentar o seu ganho. Já a segunda se refere ao ponto em que

⁵² Tese de Doutorado de Ricardo Carneiro, intitulada “Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro”.

uma das partes não tem incentivo para mudar sua escolha, a menos que ou outros alterem as suas próprias decisões⁵³.

D'Amico (2008) também apresenta os principais conceitos da Teoria dos Jogos. Segundo a autora, quatro elementos compõe a Teoria dos Jogos, seriam eles: os jogadores (os participantes do jogo), as estratégias (escolhas ou conjunto de movimentos que a parte pode assumir), as regras (normas, princípios e preceitos) e Pay off (recompensa obtida ao final de um jogo, seja ela positiva ou negativa). Todos esses elementos se cruzariam em jogos que são classificados como cooperativos ou não-cooperativos, podendo ser de soma zero ou soma não-zero.

Já Pinheiro e Saddi (2005, p. 157) entendem que “a Teoria dos Jogos analisa e ajuda a prever as estratégias racionais desses indivíduos [⁵⁴] a partir da definição de quais são as regras do jogo”. Segundo eles, três elementos constituem um jogo: os jogadores ou participantes; as estratégias disponíveis a cada um deles; e os resultados para cada jogador. Além destes, eles chamam atenção para três dimensões que influenciam os denominados jogos: a ordem em que os jogadores tomam suas decisões; a qualidade da informação possuída pelas partes, sendo ela perfeita ou imperfeita; e a quantidade de vezes que o jogo se repete, podendo ser uma única vez ou não. Em seu livro, os autores destrincham a Teoria dos Jogos e explicam as suas variações. Entretanto, cabe ressaltar o jogo bayesiano, definido por eles como uma situação na qual “Cada agente econômico atualiza suas expectativas tendo em vista uma nova informação”, muito comum em jogos repetitivos.

7.3.2 Os efeitos do atraso de pagamentos sentido pelas partes do contrato

Quando o pagamento não ocorre como previsto, mesmo com a existência de cláusulas que direcionam o comportamento dos agentes, a relação entre as partes deixa de ser completamente fluida. Se, de certa forma, o Estado tem motivos para atrasar o pagamento, por outro lado os fornecedores necessitam do recurso para conseguir quitar os seus débitos. No meio deste embate estão os presos e os agentes lotados nas unidades que, sem ter como influenciar em absolutamente nada na fruição dos contratos, ficam à mercê das atitudes de ambas as partes.

Os contratos de alimentação funcionam, portanto, como jogos, no qual a SEAP assume o papel de um jogador e o fornecedor de outro. As opções de atuação limitada são

⁵³ Vale ressaltar que as duas alternativas podem ser influenciadas pelo tipo de estratégia, seja ela pura ou mista.

⁵⁴ Empresas, pessoas ou qualquer outro agente decisório.

também características dos contratos de alimentação e é inegável a existência do *Pay off*, recebido ou onerado ao final de cada refeição. Outro ponto importante a ser analisado é a similaridade desses contratos com os jogos repetitivos. A Teoria dos Jogos explica que podem ser classificados como jogos repetitivos, aqueles nos quais mais de uma interação ocorrem entre os jogadores. No caso do fornecimento de alimentação, cujos contratos se repetem ao longo dos anos, pode-se afirmar que são jogos repetitivos, à medida em que os editais mantêm as mesmas regras e os fornecedores estão sempre renovando seus contratos ou participando de novas licitações.

Além disso, é possível perceber que os contratos de fornecimento de alimentação podem ser enquadrados na definição de jogo bayesiano, tendo em vista que as atitudes tomadas por uma parte do contrato permitem que o outro jogador repense as suas decisões antes de tomar agir, de modo que as ações das partes estejam sempre vinculadas ao movimento do agente anterior. Sendo assim, à medida em que a SEAP efetua os pagamentos em dia, é esperado que o fornecedor que seja minimamente honesto mantenha a produção e distribuição em condições contratualmente acordadas. A dificuldade ocorre então quando o pagamento, por exemplo, não é feito dentro dos prazos e as condições normais do contrato são deixadas de lado. A partir desse momento o fornecedor tem a opção de tomar uma decisão diferente da que vinha tomando quando o contrato estava sendo observado. O simples fato de ter descumprido uma determinação é o suficiente para acabar com o equilíbrio do contrato e gerar uma série de complicações e distorções contratuais.

Quando a irregularidade ocorre consecutivas vezes, os agentes da negociação passam a internalizar aquela adversidade como se fosse uma condição normal e começam a agir de acordo com este novo cenário. Tratando de atrasos em pagamentos, a reação mais esperada do fornecedor seria o aumento do preço, a fim de compensar o tempo de atraso, ou então parar completamente de fornecer para o Estado. Contudo, não é isto que vem ocorrendo nos contratos de alimentação da SEAP, os efeitos do atraso são sentidos pelos agentes do contrato em momentos e com intensidades diferentes.

O primeiro efeito do atraso de pagamentos quem sente é o governo. Ao prolongar o prazo de pagamento, o governo consegue uma folga no seu fluxo de caixa. Os valores que deveriam ter sido pagos permanecem sob controle estatal, ou como créditos ainda não recebidos ou como recursos disponíveis para serem aplicados em outro tipo de despesa. A lei n. 8.666/93, como já dito anteriormente, protege o governo em casos de atraso, obrigando-o a pagar multa pelos dias atrasados e obrigando o fornecedor a manter a prestação do serviço por até 90 dias

de atraso. Contudo, no momento inicial do atraso, no qual o governo ainda não pagou pelo atraso e o fornecedor continua cumprindo a sua parte no contrato, ele é beneficiado.

O fornecedor começa a sentir os impactos desse atraso a partir do momento em que as suas reservas financeiras se esgotam e fica, a cada dia, mais difícil honrar os contratos que ele faz com terceiros (matéria-prima, mão-de-obra, dentre outros). É bem verdade que, quando as empresas assinam o contrato, elas devem estar cientes que o governo pode atrasar e o serviço não pode ser interrompido por 90 dias. Por isso, não é válido argumentar que se a SEAP atrasar seus pagamentos, o fornecedor tem o direito de parar o serviço, pois isso já tinha sido determinado por lei anteriormente.

O grande problema que vem acontecendo recentemente, como foi demonstrado no capítulo anterior, é que o governo vem atrasando mais de 90 dias consecutivas vezes. No caso específico do fornecimento de alimentação para pessoas privadas de liberdade, esta é uma questão muito delicada, visto que se trata de um serviço essencial para a vida e a sua interrupção é um grave atentado à dignidade humana. O governo, portanto, pressiona o fornecedor para que ele continue entregando as refeições diariamente e, por outro lado, as empresas, muitas vezes, se encontram sem recursos para continuar o serviço. Para não deixar de servir os alimentos para os presidiários e agentes, algumas empresas começam a substituir alimentos, a fim de reduzir o seu custo de produção e, ao mesmo tempo, não deixar a unidade sem comida. Entretanto, a alteração no cardápio não é permitida segundo os editais e as empresas acabam recebendo várias advertências e/ou multas. O efeito é então ainda pior; além de não receber pelo serviço, algumas empresas ainda são penalizadas por descumprirem algumas obrigações contratuais.

Em meio a este cenário, o governo que, em um primeiro instante, estava sendo beneficiado, passa a acumular débitos. O valor que antes era previsto, de acordo com o próprio edital, deve ser corrigido e o montante devido, ao invés de se manter estável, aumenta. Os juros que deveriam ser pagos pela Administração em caso de atrasos não são divulgados pelo Portal da Transparência e nem estão disponíveis no SIGA⁵⁵. Como os pagamentos vão se acumulando ao longo dos meses, podendo inclusive passar de um ano para o outro, e a maioria dos fornecedores atende mais de um edital, por fim, a SEAP realiza montantes segundo a disponibilidade financeira e não segundo o grau de cumprimento dos contratos, o que pode ser percebido ao analisar os pagamentos feitos pelo Portal da Transparência. Somam-se a isso os

⁵⁵ Por se tratar de informações variantes de contrato para contrato, não foi possível aferir quanto a SEAP paga a mais pelo seu atraso.

fornecimentos que tiveram o prazo do seu edital expirado e agora são pagos como indenização. A obtenção de recursos para arcar com esses serviços é ainda mais difícil para o governo, complicando ainda mais sua situação. Desta forma, o atraso acaba gerando mais encargos para o governo, prejudicando-o.

Deixando um pouco de lado o aspecto financeiro, ao atrasar o pagamento e abrindo precedentes para que os alimentos cheguem às unidades em pior qualidade, a SEAP lesa os seus beneficiários. A pessoa privada de liberdade, que não pode escolher comer dentro ou fora da unidade, é a mais afetada, posto que, o agente penitenciário tem a opção de levar o próprio alimento ou mesmo de sair, durante o seu horário de almoço, para comer fora da unidade. Independente disso, existem várias reclamações e até mesmo processos judiciais de presos e agentes alegando a falta de qualidade dos alimentos servidos. Segundo matéria noticiada no *website* Carta Capital, a alimentação é a quarta maior causa de rebelião nas penitenciárias brasileiras, atrás somente da tortura e do direito à visita dos familiares. Quando o fornecedor quebra o contrato e a SEAP não consegue dar continuidade ao serviço que vinha sendo prestado, corre-se um grande risco de acontecer uma rebelião e, novamente, o governo sairia com maiores prejuízos.

A fim de aliviar esse saldo negativo, a SEAP ainda aplica diversas multas e advertências às empresas, no momento em que elas param de executar fielmente o disposto no contrato. Pelo menos é o que a secretaria tenta fazer, pois, de acordo com seus gestores, a fiscalização da alimentação é mais complexa do que aparenta ser. Conforme foi dito anteriormente, a fiscalização é feita por amostragem e, em um cenário com escassez de recursos humanos, muitas vezes as unidades têm dificuldades em aferir a qualidade das refeições entregues. Por isso, mesmo aplicando algumas multas, a SEAP não é capaz de fiscalizar e advertir todas as empresas fornecedoras que transgridem o estipulado no edital.

Diante disso, pode-se afirmar que os custos de transação tendem a aumentar progressivamente conforme os atrasos vão se tornando mais comuns, posto que, a relação amistosa entre as partes vai se deteriorando. As empresas deveriam então aumentar o valor médio das refeições, a fim de conseguir internalizar esse custo e estar preparadas para as ocasiões em que os pagamentos fossem atrasados. Entretanto, o que pode ser visto no capítulo anterior é que o preço médio por refeição caiu de 2017 para 2018 em termos reais e absolutos. Além disso, as principais empresas que fazem o fornecimento de alimentação para a SEAP continuam disputando e vencendo as novas licitações, um comportamento aparentemente incoerente. Das cinco maiores empresas de fornecimento em alimentação, três delas são

contratadas pela secretaria a, no mínimo, 15 anos. Isto significa que, por mais que o pagamento atrase e as multas sejam aplicadas, para essas e tantas outras empresas que já fornecem por mais anos, ainda é lucrativo vender para o Estado.

Apesar de todos os processos e reclamações feitos pelos fornecedores, eles participam continuamente das licitações e sempre conseguem ofertar um preço inferior ao estipulado pela metodologia aplicada na contratação. Isto deixa o governo em uma posição confortável pois, diante de um retrospecto de nenhuma licitação deserta, ele não é incentivado a mudar a frequência dos pagamentos. Obviamente que com a perspectiva da queda da qualidade das refeições e as possíveis pausas no fornecimento, a SEAP deve sempre prezar em honrar sua parte do contrato, a fim de não dar motivos para que o particular descumpra alguma cláusula.

Dito isso, entende-se que o atraso o pagamento dos contratos de alimentação acarreta em consequências majoritariamente qualitativas que financeiras para o estado. A reação esperada de aumento do valor médio das refeições não acontece e, por se tratar de um serviço essencial, a sua interrupção também não é comum. O fornecedor que, a princípio, deveria ter o maior ônus, consegue repassá-lo para os beneficiados e são eles, agentes e presos, que sentem os impactos desse atraso, por meio da qualidade da alimentação. Como esta consequência não é diretamente mensurável em valores monetários, o governo não sente este impacto diretamente nas suas finanças. Caso venham a ocorrer revoltas ou qualquer tipo de depredação do patrimônio público dentro das unidades, assim como ações judiciais impetradas por presos ou familiares exigindo uma indenização pela má prestação do serviço, o governo deverá arcar com o prejuízo, mas isso não é contabilizado como uma despesa de alimentação.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender e analisar quais são os impactos que ocorrem com a SEAP e seus fornecedores, em momentos cujos pagamentos dos contratos de fornecimento de alimentação são realizados com um atraso, por vezes, maior que o previsto pela minuta contratual e pela legislação vigente, foi o objetivo principal deste trabalho. A importância dessa discussão se dá pois, em um contexto de crise fiscal, no qual a receita não consegue arcar com todas as despesas estaduais, os gastos devem ser feitos com a maior eficiência possível, evitando criar novas despesas extraordinárias e reduzindo as atuais.

A SEAP, como integrante da Administração Pública mineira, deve seguir esta mesma estratégia e, por isso, deve se esforçar ao máximo para conter os gastos relativos aos seus contratos de fornecimento de alimentação, sem reduzir a qualidade ou a quantidade das refeições distribuídas. Portanto, a importância desses contratos é evidente dentro da realidade da secretaria, visto que, além de envolver muito dinheiro, trata de um serviço intimamente ligado com a dignidade humana de mais de 80 mil pessoas.

A análise do impacto do atraso de pagamentos dos contratos de alimentação da SEAP/MG é então uma tentativa de suprir essa necessidade governamental. Primeiramente, no âmbito acadêmico, pode atuar como precursor para a ocorrência de outros estudos como este, que abordem a eficiência do gasto, tendo em vista seus efeitos indiretos. Ademais, a compreensão das consequências reais de um atraso de pagamento pode servir como base para a futura tomada de decisão entre as prioridades de gastos, dando preferência para os mais relevantes e para aqueles que, caso não sejam efetuados a tempo, podem gerar outros ônus para a Administração.

Desta forma, o atraso no pagamento dos contratos de fornecimento de alimentação da SEAP e seus possíveis impactos foram abordados pelo presente estudo. No trato desta temática algumas ferramentas foram utilizadas e, para que se alcançasse esse objetivo final, foi preciso discorrer sobre os elementos que permeiam esta questão.

Nesse sentido, o capítulo 3 se preocupou em contextualizar as finanças públicas mineiras no período recente. Apontando os indicadores a nível nacional e, posteriormente, adentrando nas especificidades das receitas e despesas de Minas Gerais, foi possível perceber a crise financeira que vem ocorrendo nestes últimos anos.

O capítulo seguinte abordou panoramicamente o sistema prisional mineiro, trazendo informações relevantes sobre a população carcerária, o número de agentes

penitenciários, a SEAP (secretaria responsável por gerir todas as unidades prisionais) e os principais direitos que os presos possuem.

O quinto capítulo, por sua vez, deu início à discussão de contrato, apresentando teorias relevantes sobre o tema, além da legislação vigente. Neste capítulo, também foram abordados os contratos estritamente firmados pela SEAP, sendo dada uma atenção especial para os contratos de fornecimento de alimentação publicados pela secretaria.

Após compreender como os editais e contratos são elaborados, foi possível analisar como se dá a relação entre os fornecedores e o governo de Minas Gerais, representado pela SEAP. Baseando-se nas teorias do Custo de Transação e do Custo de Oportunidade, ambas as partes do contrato foram analisadas na seção 6.

Já no capítulo 7, foram apresentados os dados relativos à execução dos pagamentos desses contratos no período recente, além dos impactos ocorridos pelos seus consecutivos atrasos. A partir da extração de dados do SIGA, foi possível obter informações referentes às quantidades fornecidas e aos valores médios praticados no biênio 2017/2018. Outro ponto analisado foi a questão dos prazos do pagamento dos últimos dois anos, permitindo assim visualizar a forma pela qual as obrigações financeiras contratuais estão sendo cumpridas pela SEAP. Sob a luz das teorias da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos, discutiu-se os impactos desse atraso de pagamentos nos contratos de alimentação do sistema prisional. Neste capítulo, as reações de cada parte do contrato foram analisadas e o verdadeiro saldo restante para o governo de Minas ficou indicado.

Ao final deste estudo foi possível perceber que os contratos de alimentação acumulam consecutivos atrasos há mais de 2 anos; entretanto, o preço médio das refeições vem caindo nos últimos anos, em termos absolutos e reais. Contrariando a tendência esperada, as empresas que fornecem alimentos para a SEAP não deixaram de prestar o serviço, mesmo com esses atrasos, e estão sempre tentando participar de novas licitações. Esse comportamento pode ser justificado pelo fato de que o ônus do atraso é, em parte, repassado pelas empresas aos beneficiários (agentes penitenciários e presos), e a cada dia que passa os valores globais dos contratos estão aumentando.

A dificuldade que a SEAP tem em fiscalizar a execução desse serviço em todas as unidades prisionais, não permite que ela faça advertências a todas as empresas que descumprem cláusulas contratuais. Ademais, a indisponibilidade de recursos e, por conseguinte, os consecutivos atrasos, faz com que a secretaria transgrida o estipulado no edital, abrindo precedentes para que a outra parte tenha suas próprias reações.

De toda forma, ao atrasar o pagamento, o governo deveria pagar por isso. A falta de informações relativas a esses gastos não permitiu que fossem avaliados os valores despendidos pela SEAP com este item especificamente. Após analisar as informações disponíveis no SIGA, no Portal da Transparência e na SEAP, concluiu-se que, para averiguar em valores monetários quanto que a secretaria perde ao atrasar o pagamento, seria necessário realizar um estudo mais detalhado, coletando informações do sistema de pagamentos interno da SEAP e comparando com cada edital separadamente. Além disso, o contínuo aprimoramento do SIGA poderá futuramente permitir que sejam feitas análises melhor elaboradas, com informações mais detalhadas e um lapso temporal maior.

Contudo, é possível afirmar que o saldo do atraso de pagamentos é negativo para a SEAP. Por mais que os impactos financeiros diretos sejam diluídos ao longo do tempo, existem vários efeitos negativos que devem ser levados em consideração. Dentre eles está a queda na qualidade das refeições servidas, que possivelmente ocorre com certa frequência e merece uma análise mais aprofundada sobre.

É bem verdade que, caso o governo não tenha recursos para efetuar os pagamentos em dia, a tomada de empréstimos financeiros também aumentaria o seu ônus; portanto, cabe à Administração avaliar se esta opção é viável ou não, frente aos impactos negativos aqui colocados.

Sendo assim, a realização de novos estudos sobre o tema se faz necessária, posto que a discussão a despeito dos impactos aqui apresentados está longe de ser esgotada. O presente trabalho, portanto, indica o saldo final que o governo de Minas tem ao atrasar o pagamento de alguns contratos e espera-se que ele possa servir para subsidiar novos estudos e ser tomado como base nas decisões dos gestores públicos responsáveis.

Talvez fosse interessante compreender a realidade das unidades prisionais, fazendo um estudo de caso voltado para a questão da alimentação, analisando mais detalhadamente como se dá a relação do fornecedor tanto com os beneficiários quanto com o Estado de Minas, representado pelos agentes penitenciário. Com isso, seria possível colocar ainda mais a teoria confrontando-a com a prática. Além disso, este estudo não foi capaz de comprovar quais são os verdadeiros motivos que levam os fornecedores a continua a participar de licitações, mesmo com os recebimentos todos em atraso. Trabalhos posteriores poderiam complementar essa discussão aqui levantada e auxiliar ainda mais a tomada de decisão dos ocupantes dos cargos estratégicos da SEAP, posto que a complexidade do tema permite a continuação dos estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Amanda Pereira. **Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno Bruto brasileiro: 1955/2004**. Rio de Janeiro: 2005.

AZEVEDO, Paulo Furquim; SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio. Economia dos contratos. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 102-135.

BANCO CENTRAL. Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin). **Indicadores Fiscais: Séries Perguntas Mais Frequentes**. Brasília: 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BRASIL, INFOPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça, Junho de 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL, Lei. 7.783 de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7783.htm>, v. 7783, 1989. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL, Lei. 8.078 de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis L](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>, v. 8078, 1990. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2006.

BRASIL. Decreto nº 47087, de 23 de novembro de 2016. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Administração Prisional**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47087&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 22943, de 12 de janeiro de 2018. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2018. **Lei Orçamentária Anual 2018**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22943&comp=&ano=2018&texto=original>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 7210, de 11 de julho de 1994. **Institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 7783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7783.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de outubro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração**

Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – Sistema Integrado de Informação Penitenciária (Infopen). **Relatórios Analíticos - MG.** Brasília, 2008-2016. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/MG/mg>>. Acesso em: 23 jul. 2018

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro.** 2000. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876412/Dissertacao_Ricardo_Carneiro.pdf/87650931-8929-4ce9-adcd-49181ec12bd5>. Acesso em: 30 mai. 2018.

CIPRIANI, Juliana. Parcelamento de salário vai até o fim do governo Pimentel e atrasos devem continuar. **EM.Com**, Minas Gerais, 5 jul. 2018. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/07/05/interna_politica,971448/parcelamento-salario-vai-ate-fim-governo-pimentel-atrasos-continuam.shtml>. Acesso em: 27 ago 2018.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm.** *Economic*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

D'AMICO, Ana Lúcia. **A contribuição da teoria dos jogos para a compreensão da teoria de relações públicas:** uma análise da cooperação. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2198/1/000401126-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

DEPEN. Conselho Nacional De Política Criminal E Penitenciária. Resolução, nº 14, 11 de novembro de 1994. **Regras Mínimas Para O Tratamento De Presos No Brasil.** Brasil, DF. Disponível em: <<http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/regras-minimas-para-tratamento-dos-presos-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: **Economia Industrial**, 2ª (Segunda Edição). 2012. p. 169-181.

FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. Teoria dos jogos; conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto. **Gestão & Produção**, v. 1, n. 3, p. 273-289, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X1994000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 mai 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim de Conjuntura Econômica de Minas Gerais: 3º** Quadrimestre de 2017, n. 1, p. 1-66. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/798-boletimdeconjuntura3oquadrimestre-2017-02-05-2018/file>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio *et al.* **Finanças públicas.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2015.

GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. **Direito econômico.** São Paulo: Saraiva, 1977.

IUNES, Roberto F. A concepção econômica de custos. Piola SF, Vianna SM, organizadores. **Economia da saúde:** conceitos e contribuições para a gestão da saúde. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1995, p. 227-48. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/CAP10.pdf>>. Acesso em: 12 mai 2018

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro.** Revista dos Tribunais, 2012.

MINAS GERAIS Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=49&ano=2003>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado. **Despesa**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>>. Acesso em: 23 jul. 2018

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado. **Portal da Transparência**. 2018. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2018

MINAS GERAIS. Decreto nº 46647, de 11 de novembro de 2014. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46647&ano=2014>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei 22.257, de 27 de julho de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências**. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completanovamin.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências**. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da secretaria de estado de defesa social - SEDS**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=117&ano=2007>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003. **Dispõe sobre a secretaria de estado de defesa social e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&ano=2003>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 22476, de 29 de dezembro de 2016. **Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2017**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=22476&tipo=LEI>>. Acesso em: 23 ago. 2018

OLIVEIRA, Fabricio A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Anísio Cândido et al. Custo de oportunidade: conceitos e contabilização. **Caderno estudos**, São Paulo: n. 2, p. 01-24, 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511990000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr. 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2005.

RESENDE, Haroldo de. **O conceito de sistema carcerário no pensamento de Michel Foucault: algumas considerações**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007,

São Leopoldo, RS. Anais do XXIV Simpósio Nacional de História – História e multidisciplinaridade: territórios e deslocamentos. São Leopoldo: Unisinos, 2007. CD-ROM

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. Editora Best Seller, 1999.

SARTINI, Brígida Alexandre et al. **Uma introdução à teoria dos jogos**. II Bienal da SBM–Universidade Federal da Bahia, p. 1-61, 2004. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

SIMON, Herbert A. Rationality and administrative decision making. **Models of man**, v. 196, p. 196-98, 1957.

VELASCO, Clara; CAESAR, Gabriela. Raio X Do Sistema Prisional Em 2018. **G1.Com**, Brasil, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/raio-x-do-sistema-prisional/>>. Acesso em: 23 jul. 2018

WILLIAMSON, Oliver E. Technology and transaction cost economics: a reply. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 10, n. 3, p. 355-363, 1988.