

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two prominent, tall, rectangular towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground. The text is overlaid on a semi-transparent dark brown band across the top and bottom of the image.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2019

ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro,  
2019.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriipiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### **Avaliadores:**

- Sr. André Beirão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Bruno Teixeira Marcelos, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Debora Sotto, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, Brasil, Brasil  
Sr. Eduardo Fortunato Bim, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, Brasil  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.  
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sra. Irene Nohana, Faculdade Presbiteriana Mackenzie, Mackenzie, Brasil.  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sra. Maria Isabel Santana Pomaroli, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sr. Phillip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.  
Sr. Rodrigo Chauvet, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUCRIO, Brasil.  
Sr. Rodrigo Gava, Empresa de Pesquisa Energética, EPE, Brasil., Brasil  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

### **Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

### **Co-Editor-Chefe:**

Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.

### **Editores:**

- Sra. Amanda Pinheiro Nascimento, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sra. Camila Pontes da Silva, Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, RJ, Brasil.  
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Srta. Gabriela Rabelo Vasconcelos, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Jonathan Mariano, Pontifícia Universidade Católica, PUCRJ, Rio de Janeiro, Brasil.  
Sra. Natalia Costa Polastri Lima, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Thiago Freire Allemão Santos, IEP-MPRJ, Rio de Janeiro Brasil

### **Diagramação e Layout:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação .....</b>	<b>006</b>
Emerson Affonso da Costa Moura	
<b>Agentes públicos de linha de frente: a ponta criadora do Direito Administrativo .....</b>	<b>007</b>
<b>Public agents of front line: the creator of administrative law .....</b>	<b>033</b>
Juliana Bonacorsi de Palma	
<b>Fato do príncipe e teoria da imprevisão entre o Brasil e a França .....</b>	<b>057</b>
Leonardo Antonacci Barone Santos	
<b>Raízes da regulação no Brasil .....</b>	<b>087</b>
Jacinto Arruda Câmara e Filipe Natal De Gaspari	
<b>Federalismo cooperativo e medidas alternativas à prisão: cumprimento da pena de prestação de serviços na Administração Pública municipal em Caçapava do Sul, RS .....</b>	<b>113</b>
Vinicius Nahan dos Santos	
<b>Repartindo o pão alheio: As consequências em Royalties aos Municípios em função dos tipos de contratos de Exploração de petróleo .....</b>	<b>134</b>
André Pano Beirão e Gabriela Nichols	
<b>Fomento público e suas formas de manifestação: uma análise sob a perspectiva do direito econômico</b>	<b>162</b>
Lucas Ramiro Vedoin	
<b>Das funções urbanas às dimensões básicas dos sistemas urbanos .....</b>	<b>185</b>
<b>From urban functions to the basic dimensions of urban systems .....</b>	<b>220</b>
Horacio Capel	
<b>Qual a natureza exercida pelo Tribunal de Contas da União? .....</b>	<b>253</b>
Flávio Garcia Cabral	
<b>Os deveres das agências reguladoras .....</b>	<b>273</b>
Georges Louis Hage Humbert e Diego Castro Barbosa	

**FEDERALISMO COOPERATIVO E MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO:  
CUMPRIMENTO DA PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM CAÇAPAVA DO SUL, RS**

**COOPERATIVE FEDERALISM AND ALTERNATIVE MEASURES TO PRISON:  
FULFILLMENT OF THE SERVICE PROVISION PENALTY IN THE MUNICIPAL  
PUBLIC ADMINISTRATION IN CAÇAPAVA DO SUL, RS**

**VINICIUS NAHAN DOS SANTOS**

*Especialista em Gestão Pública Municipal (2018) e  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (2015) pela  
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.  
Procurador do Município de Caçapava do Sul, RS,*

**RESUMO:** O presente estudo buscou descrever e analisar a forma como a Administração Pública municipal de Caçapava do Sul realiza a gestão das pessoas encaminhadas pelo Poder Judiciário para cumprimento da pena de prestação de serviços às entidades públicas, através da análise dos processos referentes ao ano de 2017. Para tanto, utilizou-se de uma abordagem metodológica qualitativa, descritiva e exploratória, além de se valer de pesquisa documental e entrevista. Nesse período, constatou-se a existência de 64 encaminhamentos de pessoas para prestação de serviços. Dentre esses, apurou-se que 76,6% (49) dos processos encaminhados tiveram início, enquanto 23,4% (15) não começaram. Ademais, excluindo dez pessoas (15,6%) que não haviam sido designadas para nenhum lugar, verificou-se que 63% (34) das pessoas foram encaminhadas para a Secretaria de Obras. No tocante aos tipos penais imputados aos prestadores de serviço, constatou-se que 45,3% (29) das pessoas encaminhadas foram acusadas de posse de drogas. Após a entrevista com o servidor responsável, identificou-se três pontos de aperfeiçoamento na gestão das prestações: critérios objetivos e impessoais para a definição do setor de cumprimento; controle efetivo da frequência das pessoas prestadoras de serviços e troca de informações com o Poder Judiciário local a respeito da situação de cumprimento da prestação.

**PALAVRAS-CHAVES:** Federalismo cooperativo; municípios; sistema penal; medidas alternativas à prisão; gestão pública;

**ABSTRACT:** The present study sought to describe and analyze how the Municipal Public Administration of Caçapava do Sul manages the people sent by the Judiciary to fulfill the penalty of providing services to public entities, through the analysis of the processes for the year 2017. For that, a qualitative, descriptive and exploratory methodological approach was used, in addition to documentary research and interview. During this period, it was verified the existence of 64 referrals of people to provide services. It was found that 76.6% (49) of the referrals started, while 23.4% (15) did not begin. In addition, excluding 10 people (15.6%) who had not been assigned to any place, it was found that 63% (34) of the people were referred to the Secretary of Works. Regarding the criminal types attributed to service providers, it was found that 45.3% (29) of the people referred were charged with possession of drugs. After the interview, three points of improvement in the management of the benefits were identified: objective and impersonal criteria for the definition of the compliance sector; effective control of the frequency of persons providing services and exchange of information with the local Judiciary regarding the status of compliance with the provision.

**KEYWORDS:** Cooperative Federalism; counties; penal system; alternative measures to imprisonment; public administration.

## I. INTRODUÇÃO

O Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, mais de 600 mil pessoas estão presas (MINISTÉRIO, 2016). Estima-se que exista um deficit de 200 mil vagas nos presídios brasileiros (ORDEM, 2017). Levando em conta que o aumento no número de vagas prisionais, através da criação de prisões, além de não ser efetivo, está inviabilizado pela falta de recursos nos estados brasileiros, torna-se necessária a aplicação de medidas alternativas à prisão.

A Constituição Federal previu a possibilidade de ser estabelecida pena de prestação social alternativa, no art. 5º, inc. XLVI, alínea “d”. Por sua vez, o Código Penal elencou como medidas alternativas a pena de multa e as penas restritivas de direitos, entre as quais, destaca-se a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas (PSC). Em muitos casos, as pessoas que devem cumprir PSC são encaminhadas às Administrações Municipais, a fim de serem alocadas em algum órgão público. Assim, a atuação municipal deve se dar em parceria com o poder judiciário local, visando ao melhor cumprimento da medida.

A partir disso, o objetivo da presente pesquisa é analisar a forma de alocação de pessoas oriundas do sistema prisional na estrutura administrativa municipal em Caçapava do Sul, em relação à atuação do Município na gerência das Prestações de Serviços à Comunidade.

A importância do presente estudo se evidencia na medida em que a atuação dos municípios nas prestações de serviços é essencial para que o poder judiciário consiga efetivar as medidas alternativas à pena de privativa de liberdade.

## II. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE: PREVISÃO E REQUISITOS

A pena de prestação de serviços encontra respaldo na Constituição Federal, no art. 5º, inc. XLVI, alínea “d”, sob a denominação de “prestação social alternativa”.

O surgimento da pena de prisão pode ser entendido como um marco de humanização na história do direito penal<sup>144</sup>, notadamente, por haver substituído a punição através de flagelos corporais. Entretanto, os objetivos declarados da pena privativa de liberdade fracassaram (BITTENCOURT, 2012, p. 878). O sistema prisional não conseguiu cumprir as suas funções aparentes, isto é, ressocializar, reeducar, etc.

---

<sup>144</sup> Embora existam correntes doutrinárias que discordam frontalmente dessa perspectiva, por todos: FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: o nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2006.

Dessa forma, em razão do fracasso do sistema prisional e da desproporcionalidade no encarceramento de pessoas condenadas por delitos de menor gravidade, penas alternativas à privativa de liberdade foram pensadas. Nesse sentido, sob a denominação “prestação social alternativa”, a Constituição Federal, no art. 5º, inc. XLVI, alínea “d”, determinou que a prestação de serviços fosse estipulada como sanção criminal, regulamentada por lei.

O Código Penal, por sua vez, denomina-a de prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas, no art. 46. Para Busato (2018, p. 802), “é uma pena restritiva de direitos de grande alcance sociológico e de um perfil que, em certa medida, recompõe a desestabilização social gerada pelo conflito”. De acordo com o § 2º do citado artigo, a prestação deve se realizar em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais.

Esta sanção possui como conteúdo material a atribuição de tarefas ao condenado, sem remuneração, conforme § 1º, do art. 46, do CP. Essas tarefas devem ser adequadas à aptidão do condenado e são desenvolvidas à razão de uma hora de trabalho por dia de condenação, sem prejudicar a jornada laboral normal (BUSATO, 2018, p. 802).

Assim, a aplicação das penas restritivas de direitos, entre elas a prestação de serviços, deve cumprir pressupostos objetivos e subjetivos. Os requisitos objetivos são: a quantidade da pena aplicada – não superior a quatro anos, se o crime for culposo, ou independentemente da quantidade de pena aplicada se for culposo; modalidade de execução – sem violência ou grave ameaça à pessoa. Por sua vez, os requisitos subjetivos são: réu não reincidente em crime doloso e prognose de suficiência da substituição – o magistrado deve levar em conta a culpabilidade, antecedente, conduta social e personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do fato (BITENCOURT, 2017, p. 676-680).

Além disso, a prestação de serviços pode ser aceita pelo próprio acusado no início do processo penal, no instituto jurídico denominado transação penal, previsto no art. 76, da Lei Federal n. 9.099/95. Desse modo, o representante do Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos, entre elas a prestação de serviços, contanto que o acusado não tenha sido condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva, não tenha sido beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa ou se os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, não indicarem ser necessária e suficiente a adoção da medida.

Ocorre que nas palavras de Bitencourt (2017, p. 698-9)

Porém, como operacionalizar a aplicação e execução da pena de prestação de serviços à comunidade? Inúmeras são as dificuldades levantadas, e vão desde a inexistência de entidades apropriadas e pessoal especializado até a fiscalização do cumprimento e a aceitação pelo condenado da referida sanção. [...] As principais dificuldades que se apresentam, de plano, para tornar realidade, pelo menos, a aplicação da “prestação de serviços à comunidade”, que é a alternativa por excelência e que representa menor custo, são as seguintes: quais as instituições, programas comunitários ou estatais existentes na comunidade, bem como quais são suas disponibilidades? Como se fará o acompanhamento, fiscalização e orientação do apenado que receber essa sanção penal? Como será feito o controle das aptidões pessoais dos condenados para destiná-los às atividades correspondentes?

Pelo exposto, é importante discorrer acerca das atribuições dos Entes da Federação, previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sob o viés do federalismo cooperativo.

### **III. A ASCENSÃO DO MUNICÍPIO E O FEDERALISMO COOPERATIVO**

A Constituição Brasileira de 1988 inaugurou um modelo de Federação, que buscou aperfeiçoar os instrumentos de cooperação, ao qual se convencionou denominar federalismo do tipo cooperativo. Entre as medidas utilizadas pelo Constituinte, destaca-se a inserção, no art. 23 da Constituição, da previsão de uma série de competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SARLET, 2012, p. 866).

O Município foi definido como entidade federativa (art. 1º), com rendas e receitas próprias (art. 156), além de possuir atribuição para administrar os assuntos de interesse local e competência para legislar sobre eles (art. 30). A antiga discussão em torno do *status* dos Municípios na organização do Estado brasileiro restou ultrapassada, pois a Constituição declarou expressamente que compõem a Federação e são dotados de autonomia (TAVARES, 2017, p. 870).

O ponto mais relevante da autonomia política municipal, estatuída pela Constituição, é o fato do Município elaborar sua própria lei orgânica, pois, no regime constitucional anterior, os Estados eram dotados de poder para criar e organizar seus Municípios. Desse modo, a

autonomia é caracterizada pela tríplice capacidade: de auto-organização — incluindo-se a autolegislação — de autogoverno e de autoadministração. (TAVARES, 2017, p. 870-1).

A Constituição Federal estabeleceu competências administrativas comuns para todos os entes federativos, no art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.  
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Esse rol de competências administrativas estabelecido pela Carta Magna evidenciou o federalismo cooperativo, sob o qual está estruturada a República brasileira. Torna-se necessário

perceber o papel do ente municipal nesse modelo, nas palavras de Tavares (2017, p. 872): “tanto que se vem acolhendo o Município dentro do seio do sistema federativo, como um dos elementos integrantes da federação brasileira, ao lado dos Estados e da União federal”.

Nesse sentido, o papel do Município no cumprimento da prestação de serviços se mostra de suma relevância para o êxito dessa medida, pois se ao estado cabe aplicar a pena, ao Município cabe gerir o cumprimento. Assim, sob o viés do federalismo cooperativo, deve haver uma cooperação entre esses entes.

#### **IV. METODOLOGIA**

Este estudo se caracteriza por utilizar uma abordagem metodológica qualitativa, descritiva e exploratória, além de se valer de pesquisa documental e entrevista.

Para Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa visa a responder questões muito particulares, preocupando-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Trabalha, desse modo, com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, correspondendo a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser diminuídos à manipulação de variáveis.

A pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal do município de Caçapava do Sul, especificamente na Secretaria de Administração. O objeto da pesquisa era os processos de cumprimento de prestações de serviços que foram encaminhados pelo Fórum no ano de 2017.

Num primeiro momento, realizou-se um levantamento nos arquivos da secretaria para verificar quantos processos foram encaminhados no ano pesquisado, qual a conduta ilícita cometida, qual o local de cumprimento (secretaria/setor) da prestação de serviço e se a prestação foi concluída. A partir dessas informações, criou-se um banco de dados.

Por isso que no presente trabalho, ainda, realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória. Segundo Trivinos (1987, p. 110), o principal objetivo desse tipo de estudo é conhecer as características de determinada população ou fenômeno, ou, até mesmo, o estabelecimento de relações entre variáveis, através do manuseio de técnicas padronizadas de coleta de dados. Por sua vez, as pesquisas exploratórias possuem como escopo proporcionar maior familiaridade com o problema, visando sua explicitude ou a construção de hipóteses (TRIVINOS, 1987, p. 109).

Num segundo momento, realizou-se uma entrevista com o servidor público responsável da Secretaria da Administração pelo controle das prestações de serviço no município, a fim de identificar a forma de gestão das prestações no âmbito municipal.

Através da entrevista o pesquisador visa a obter informações contidas na fala dos atores sociais. Não pode ser entendida como uma mera conversa despreziosa e neutra, pois se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeito-objeto da pesquisa que vivenciam uma dada realidade que está sendo pesquisada. Realiza-se, também, de forma individual (MINAYO, 1994, p. 57).

Nesse sentido, a entrevista se revela como uma conversa a dois com propósitos bem definidos, caracterizando-se como um meio de coleta de informações sobre um determinado tema científico (MINAYO, 1994, p. 57). Sendo assim, no presente estudo, valeu-se de uma única entrevista, porque, no âmbito municipal, tão somente um único servidor é responsável pela gestão da prestação de serviços, não havendo necessidade de realizar mais entrevistas.

Utilizou-se da estratégia da análise de conteúdo. Esta pode ser entendida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 1979, p. 31). Nesse sentido, a análise de conteúdo possui duas funções: heurística e administração da prova.

A função heurística visa a enriquecer a tentativa exploratória, aumentando a propensão à descoberta. Análise “para ver o que dá”. Por outro lado, a função de administração da prova, apelando para o método de análise sistemática, hipóteses sob a forma de perguntas ou afirmações provisórias serão verificadas no sentido de uma confirmação ou informação. Análise “para servir de prova” (BARDIN, 1979, p. 30).

Na presente pesquisa a técnica de análise de conteúdo utilizada será a análise da enunciação. Para Bardin (1979, p. 169), “a análise da enunciação tem duas grandes características que a diferenciam de outras técnicas de análise de conteúdo. Apoia-se na concepção da comunicação como processo e não como dado”.

A análise da enunciação assenta numa concepção do discurso como palavra em acto. A análise de conteúdo clássica considera o material de estudo como um dado, isto é, como um enunciado imobilizado, manipulável, fragmentável. Ora, uma produção de palavra é um processo. A análise da enunciação considera que na altura da produção da palavra, é feito um trabalho, é elaborado um sentido e são operadas transformações. O discurso não é transposição transparente de opiniões, de atitudes e de representações que existam de modo cabal antes da passagem à forma linguageira. O discurso não é um produto acabado mas um momento num processo de elaboração, com

tudo o que isso comporta de contradições, de incoerências, de imperfeições. Isto é particularmente evidente nas entrevistas em que a produção é ao mesmo tempo espontânea e constrangida pela situação (BARDIN, 1979, p. 170).

## **V. DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA**

O município de Caçapava do Sul possui uma população estimada de 34.634 habitantes, segundo estimativa do ano de 2017 do IBGE (INSTITUTO, 2018). Importa mencionar, também, que na cidade se localiza o Presídio Estadual de Caçapava do Sul, cuja população carcerária em agosto de 2018 era de 84 presos (SUPERINTENDÊNCIA, 2018).

Por sua vez, a prefeitura municipal de Caçapava do Sul possuía 1.075 servidores públicos no quadro de pessoal, dos quais 26 estavam lotadas na Secretaria de Administração, em dezembro de 2017.

A gestão da prestação de serviços está a cargo da Secretaria de Administração, a qual através de um servidor realiza toda a organização das pessoas em cumprimento, recebendo e enviando comunicações ao Fórum, encaminhando para os setores, entre outras funções.

## **VI. DADOS ESTATÍSTICOS ACERCA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO MUNICÍPIO**

Após estar devidamente autorizada, a pesquisa de campo foi realizada na Secretaria de Administração do Município. As informações relativas às pessoas que cumpriam prestação de serviços estavam armazenadas em quatro caixas de arquivo.

Inicialmente, realizou-se uma triagem para possibilitar a separação dos processos encaminhados no ano de 2017, lapso temporal pesquisado. Constatou-se a existência de 64 encaminhamentos de pessoas para prestação de serviços nesse ano. Os arquivos estavam divididos em envelopes e separados por nome, assim, cada pessoa possuía um envelope, no qual continha os ofícios enviados pelo Fórum e recebidos pela Administração Municipal e os memorandos enviados e recebidos pela Secretaria de Administração para/das outras secretarias.

A partir da análise das informações coletadas, criou-se um banco de dados a respeito de todos os processos de encaminhamento ocorridos no ano pesquisado. O próximo passo foi realizar a criação de quatro grupos de informações: local de cumprimento; situação-início; situação-cumprimento e acusação.

O local de cumprimento se refere à secretaria para a qual a pessoa foi encaminhada para cumprir a prestação de serviços. Constatou-se que sete secretarias foram utilizadas para a efetivação da medida judicial, sendo que, excepcionalmente, uma pessoa foi enviada para o Corpo de Bombeiros.

Desse modo, excluindo dez pessoas (15,6%) que não haviam sido designadas para nenhum lugar, possivelmente em razão da comunicação ter chegado apenas pelo correio, sem o comparecimento pessoal do prestador, a Tabela 1 foi elaborado com base nas informações dos 54 processos restantes.

Verificou-se que 63% (34) das pessoas foram encaminhadas para a Secretaria de Obras; 9,3% (05) para a Secretaria de Assistência Social; 7,4% (04) para a Secretaria de Administração e também para a Secretaria de Educação e 13% (07) para os demais locais.

**Tabela 1**

Local de cumprimento da prestação de serviços,  
em números absolutos e em percentual  
Caçapava do Sul, RS, 2017

<b>Local de cumprimento</b>		
Secretaria de Obras	34	63,0%
Secretaria de Assistência Social	5	9,3%
Secretaria de Administração	4	7,4%
Secretaria de Educação	4	7,4%
Secretaria de Agropecuária	2	3,7%
Secretaria de Saúde	2	3,7%
Secretaria Geral do Município	2	3,7%
Corpo de Bombeiros	1	1,9%
<b>Total</b>	<b>54</b>	

Fonte: elaborado pelo autor a partir da coleta de dados

Assim sendo, constata-se que a imensa maioria das prestações de serviços foram efetivadas na Secretaria de Obras, o que leva a crer que as tarefas realizadas no cumprimento são eminentemente manuais, demandando esforço físico.

O denominado grupo de informações “situação-início” identifica se a prestação de serviços realmente começou. Apurou-se que 76,6% (49) dos processos encaminhados tiveram início, enquanto 23,4% (15) não começaram. Assim quase 1/4 dos processos não chegaram a sequer serem iniciados, seja pela ausência de comparecimento pessoal do prestador, no caso do encaminhamento ter sido enviado pelo correio, ou pela ausência no início da prestação.

Por sua vez, o grupo de informações “situação-cumprimento” trata exclusivamente dos 49 processos que foram iniciados. Desses 91,8% (45) estavam em andamento, 6,1% foram finalizados (03) e uma pessoa havia falecido durante a prestação.

É importante salientar que essa informação restou prejudicada, pois o município não realiza com regularidade o controle do efetivo cumprimento da prestação de serviços. Sendo que alguns processos de prestação de serviços já podem estar cumpridos, sem constar essa informação no arquivo.

Por fim, o grupo de informações “acusação” se refere aos tipos penais imputados aos prestadores de serviço. Cabe salientar que algumas pessoas são encaminhadas em razão de condenação criminal e outras por aceitarem transação não sofreram nenhuma condenação. Sendo assim, nem todas as acusações foram julgadas procedentes.

Assim sendo, constatou-se que 45,3% (29) das pessoas encaminhadas foram acusadas de posse de drogas, 15,6% (10) de cometerem lesões leves, 6,3% (04) de porte de arma e 6,3% (04) de crimes contra a administração pública, as outras condutas ilícitas praticadas não ultrapassaram 04%.

**Tabela 2**

Acusações, em números absolutos e em percentual

Caçapava do Sul, RS, 2017

<b>Acusação</b>		
posse de drogas	29	45,3%
lesões leves	10	15,6%
porte de arma	4	6,3%
contra administração pública	4	6,3%
falta de habilitação	3	4,7%
furto	3	4,7%
ameaça	2	3,1%
outras fraudes	2	3,1%
crimes ambientais	1	1,6%
contra criança e adolescente	1	1,6%
tráfico	1	1,6%
apropriação indébita	1	1,6%
tentativa homicídio	1	1,6%
sem informação	2	3,1%
<b>Total</b>	<b>64</b>	

Fonte: elaborado pelo autor a partir da coleta de dados

Percebe-se, portanto, que aproximadamente metade das pessoas encaminhadas foram acusadas de posse de drogas, delito que atualmente não possui pena privativa de liberdade. Além da pena de prestação de serviços à comunidade, a posse de substâncias entorpecentes pode gerar advertência sobre os efeitos das drogas e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo, conforme art. 28, da Lei n. 11.343/2006.

Outra característica das acusações pesquisadas é que a maioria delas se refere a delitos sem violência (posse de drogas, porte de arma, contra administração pública, falta de habilitação, furto, crimes ambientais e apropriação indébita), os quais totalizam 70,3% (45).

Através da coleta dos dados sobre os processos de prestação de serviços encaminhados para a Administração municipal e da entrevista realizada com a servidora pública responsável pela alocação das pessoas encaminhadas, buscou-se descrever as características da forma de cumprimento das prestações no Município. Para onde as pessoas são encaminhadas, como é realizado o controle da frequência, foram os questionamentos respondidos. Já a pesquisa exploratória se ateve à entrevista realizada, sendo que, por meio das respostas, fecharam-se lacunas na forma de gestão que não foram solucionadas apenas com os dados descritivos.

## **VII. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

A entrevista realizada com o servidor responsável pelo acompanhamento das prestações de serviços no Município foi analisada sob o prisma da análise de conteúdo.

Tendo isso em vista, buscou-se com a entrevista atender ao problema de pesquisa e preencher as lacunas acerca de como o município realiza a gestão das pessoas encaminhadas para prestação de serviços, em razão do relevante papel que o ente federativo municipal possui no êxito para o cumprimento dessa penalidade.

Primeiramente, descrever-se-á o procedimento do cumprimento de prestação de serviços de acordo com as informações coletadas na pesquisa:

**Tabela 3**

Procedimento da prestação de serviços na administração municipal  
Caçapava do Sul, RS, 2017

<b>Modo de comunicação</b>	Ofício
<b>Forma de envio</b>	Por correspondência ou através da própria pessoa encaminhada
<b>Setor/servidor responsável</b>	Secretaria de administração/ um único servidor
<b>Encarregado pela escolha do local/setor de cumprimento</b>	Servidor responsável
<b>Critério para definição do local/setor</b>	Discricionário
<b>Conhecimento acerca da conduta ilícita praticada</b>	Sim, algumas vezes informada pelo fórum, outras pela própria pessoa
<b>Controle da frequência</b>	Sem regularidade, efetuado pelo próprio setor de cumprimento
<b>Envio do frequência para o Fórum</b>	Sem regularidade, na maioria dos casos, é realizado a pedido do juízo
<b>Ação em caso de ausência no cumprimento</b>	Nenhuma
<b>Informação pelo setor acerca da conclusão da prestação de serviços</b>	Inexistente
<b>Informação pelo Fórum acerca da conclusão da prestação de serviços</b>	Inexistente

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da coleta de dados

Existem duas formas do órgão municipal ser comunicado a respeito da necessidade de alguém cumprir prestação de serviços na Administração municipal: quando a pessoa comparece portando o ofício de encaminhamento do Fórum ou em razão da chegada do ofício pela via postal.

Nas palavras do entrevistado:

há documentos que vêm via correio que informam que o réu fulano de tal (...) as vezes eles mandam antes, depois vem a pessoa, aí, então abre o

envelope com a informação que é cheg... e fica aguardando chegar o apenado, no caso.

Entretanto, o encaminhamento de ofícios pelo correio, na prática, acaba não sendo eficiente, pois a Administração não pode tomar nenhuma ação sem o comparecimento pessoal.

Segundo o responsável:

Se vem pelo correio e a pessoa nunca apareceu, o fórum pode nos perguntar dali a quinze dias, quarenta e cinco dias, enfim, não sei quais os dias deles, aí eu respondo: chegou o documento via correio, mas o apenado não chegou.

Ao chegar na secretaria de administração, a pessoa deve se dirigir ao servidor responsável que irá encaminhá-la ao setor para cumprimento. No tocante à definição do local, constatou-se que não são utilizados critérios objetivos para tanto. A escolha do setor passa pela conduta ilícita praticada, por uma análise pessoal e por uma conversa, tudo realizado pelo servidor responsável.

Em suas palavras:

Dependendo do perfil, a gente olha assim, claro quem vê cara não vê coração, mas pelo perfil da pessoa ali, pelo que ela falou, pelo que ela trabalha, tem uns que trabalham, né... (...) a gente conversa, eu pergunto o que que eles fazem, tem uns que trabalham, uns traba..., uns são mecânicos, outros... entendem de computação, então, então eu direciono, né, que aí eu converso antes com os secretários eles dizem: “olha se tiver alguém pra limpar o pátio, se tiver alguém pra computação, se tiver alguém que entenda de oficina, se tiver alguém que possa me ajudar... em alguma coisas de marcas, né, se tiver um perfil”, aí a gente encaminha.

Ao ressaltar que leva o “perfil” da pessoa em consideração, o servidor acaba revelando que seus preconceitos são significativos na realização desse trabalho. Essa constatação já havia sido detectada pelos penalistas, pois o sistema penal cria um estereótipo no imaginário coletivo, fixando uma imagem pública do criminoso composta de características étnicas, etárias, estéticas, e de classe social. Aliás, o estereótipo se torna o principal critério de seleção do sistema penal (ZAFFARONI et al., 2003, p. 46).

Além disso, o fato do servidor utilizar a palavra “perfil” vai ao encontro daquilo que foi abordado por Hulsman e Celis (1993, p. 88), no sentido de que o sistema penal, além de produzir violência, causa a perda da dignidade dos réus, estigmatizando-os, mesmo que essa não seja a vontade das pessoas que o acionam.

Ao utilizar a expressão “tem uns que trabalham, né...”, o servidor demonstrou estar surpreso com o fato de algumas pessoas que foram submetidas a um processo criminal terem uma profissão. Por exercer um ofício, a pessoa acaba sendo humanizada e perde um pouco da característica do “outro” ressaltada por alguns autores do direito penal.

Nesse sentido, Karam (2004, p. 88-9) constata que o indivíduo criminalizado é identificado como o “outro”, aparecendo como diferente e pertencente a uma espécie distinta dos demais. Esses fatores são essenciais para o surgimento do desejo irracional de castigo, cujo pressuposto é um maniqueísmo que leva a emergir a figura dos “bodes expiatórios”, pessoas sobre as quais podem ser depositadas todas as culpas e dívidas sociais, que não devem ser partilhadas coletivamente.

Aliás, o comportamento ilícito praticado nem sempre é informado pelo Fórum.

Segundo o servidor:

Nos processos a natureza fala uma frase, porte de drogas, falta de habilitação, enfim. Já os da PEC não fala, não diz, não nos informa.

Quando não é informado no ofício de apresentação, o servidor pergunta diretamente para a pessoa e essa resposta acaba prevalecendo, pois não é conferida,

eles acabam falando, porque a gente tem que perguntar alguma coisa pra mim ver pra onde que eu encaminho (...) eu tenho que acreditar no que ela tá me dizendo.

Dessa forma, o servidor acaba tendo conhecimento da conduta praticada apenas “nos processos”, conforme termo utilizado por ele, os quais dizem respeito apenas a situações em que a pessoa não foi condenada, pois aceitou a prestação de serviços para suspender ou terminar com o processo. Por outro lado, no PEC (Processo de Execução Criminal), o qual é formado somente em caso de condenação, o servidor não toma conhecimento dos fatos ilícitos praticados. Em suma, a Administração municipal apenas é informada das condutas praticadas que não foram confirmadas por uma sentença condenatória, já as que foram não são informadas.

O servidor responsável demonstrou preocupação com a conduta ilícita praticada pela pessoa, afirmando que essa era levada em consideração para a definição do setor.

Entretanto, ao ser questionado, lembrou-se de apenas um exemplo, posse de drogas, para ele:

se é drogas, por exemplo, sim, aí eu evito de mandar, por exemplo, pro setor de educação. (...) eu não sou juíza, mas assim geralmente a gente evita de mandar pessoas com... que foi por essa natureza pra SEDUC [secretaria de educação], por exemplo.

Desse modo, como o delito de posse de drogas corresponde a 45,3% (29), o local de cumprimento da maioria, cerca de 63% (34) das prestações de serviços acaba sendo a secretaria de obras. Assim, embora a secretaria de educação necessite dos trabalhos das prestações de serviços, notadamente, na limpeza e manutenção de escolas, apenas 7,4% (04) das pessoas são encaminhadas para esse setor, devido à vedação de pessoas acusadas de posse de drogas prestarem serviço nessa secretaria.

Em relação ao controle do comparecimento para a prestação de serviços, ele é realizado pela própria secretaria de forma descontinuada e raramente é informado ao Fórum, apenas quando solicitado na maioria das vezes.

Para o servidor:

a secretaria que vai mandando o relatório, vai... porque o relatório é assim ó, as secretarias me mandam conforme eles tão prestando e alguns vão acompanhando, entendeu? Se alguém faltou algumas horas e não voltou mais o fórum vai atrás e eles voltam pra completar, quatro horas, duas horas, o fórum manda de volta. (...) porque quando o fórum manda, e, e, nas entrelinhas já diz: “e envie o relatório pra nós”. Então por isso que sempre quando vem eu mando, entendeu? Agora as vezes não veio, porque eles não foram, aí o fórum manda perguntar, aí eu mando perguntar pra secretaria.

Caso a pessoa deixe de comparecer para cumprir a prestação de serviços nenhuma ação é tomada por parte da Administração municipal, segundo o responsável, apenas os relatórios preenchidos são encaminhados para o Fórum:

não, eu envio os relatórios que chegam até mim pro fórum. Os que não chegam o fórum manda perguntar, entendeu? Aí eu, como eu te disse, mando até secretaria uma correspondência, porque eu gosto por escrito, mando a cópia por escrito.

A informalidade detectada na troca de informações contraria a extrema formalidade do sistema penal. Nessa linha, para Christie (2011, p. 157) a vida é composta por um mosaico de interações formais e informais, ao passo que no sistema penal impera a formalidade, para que se possa proteger tanto aqueles que sofrem dor quanto aqueles que a aplicam.

Corroborando o fato de não haver controle sobre a frequência na prestação, até mesmo o término do cumprimento da prestação de serviços, na maioria das vezes, não é informado pela secretaria ao responsável. Apesar de o servidor ter afirmado que algumas secretarias informam que a prestação foi concluída, dentre o total pesquisado somente por duas vezes a conclusão foi informada.

Pelo relato do servidor, o fato dos relatórios serem encaminhados para o Fórum serve com uma escusa para a Administração não averiguar o término:

... mas como vai os relatórios pra lá, com as horas ali e eles contam, eu creio que alguém acompanha lá, eu creio que fica com eles.

Por sua vez, o Fórum também não informa a respeito da conclusão da prestação de serviços, o que acarreta o acúmulo de arquivos na administração municipal, que não pode se desfazer dessas informações:

[entrevistador] existe algum tipo de retorno do fórum? (...)  
[entrevistado] não. Pra mim não. (...) Fica no envelope e como eu até disse pro pessoal: “olha isso daqui vocês não põe no arquivo, não queimem, não destruam, porque isso daqui é um histórico da pessoa, como vocês tão vendo, as vezes eu paro e tenho que fazer pesquisa de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e até 2017”.

Sabe-se que altas taxas de encarceramento acarretam grande concentração de jovens do sexo masculino, moradores da periferia nas prisões, afastados do convívio social. Assim, o desenvolvimento normal das suas famílias, envolvendo criação e educação dos filhos, complementação da renda e plena assistência aos demais membros, é impedido (CHRISTIE, 2011, p. 158).

Tendo isso em vista, o papel do Município na gestão das prestações de serviços ganha destaque, pois essa alternativa à pena de prisão deve ser aperfeiçoada e utilizada para as condutas ilícitas de menor potencial ofensivo. Até porque, “a punição é um instrumento pesado”

que demanda poder, sendo que o controle das formas de aplicação da dor deve ser rígido, por isso a punição é mais onerosa socialmente (CHRISTIE, 2011, p. 157)

Após a descrição da trajetória da prestação de serviços na Administração municipal, passa-se a análise dos pontos de aperfeiçoamento.

## **VIII. PONTOS DE APERFEIÇOAMENTO NA GESTÃO DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS**

Sob o viés do federalismo cooperativo, todos os entes da Federação devem atuar em conjunto, no âmbito das suas atribuições, que muitas vezes estão imbricadas, a fim de cooperar com o desenvolvimento social e a efetividade da Constituição.

Nesse ponto, para a realização satisfatória da pena de prestação de serviços, tanto Estado federativo, quanto Município devem atuar em verdadeira cooperação. Ambos possuem atribuições bem definidas: o Estado impõe, através de uma condenação, ou concede, por meio de um benefício penal, a prestação de serviços e deve verificar o seu cumprimento e certificar a sua conclusão; já o Município atua diretamente com a pessoa na realização da prestação, possuindo como incumbência atribuir as atividades (serviços) para o prestador e informar o Juízo a respeito.

Em razão disso, três pontos de aperfeiçoamento na gestão das prestações pelo Município foram identificados na pesquisa: critérios para a definição do setor de cumprimento; controle da frequência e troca de informações com o Fórum.

Primeiramente, a definição do setor para cumprimento da prestação deve se pautar em critérios objetivos e impessoais, ao contrário daquilo constatado na pesquisa. A impessoalidade é um princípio da Administração Pública, elencado no art. 37, da Constituição Federal, segundo Carvalho Filho (2017, p. 49), “O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica”. Nesta senda, o tratamento dispensado pela municipalidade deve ser ancorado em razões objetivas e não em características pessoais.

Analisando o conteúdo da entrevista do servidor responsável, detectou-se somente um critério objetivo e impessoal na determinação do setor, qual seja, não encaminhar pessoas com acusações referentes a drogas para a secretaria da educação. Em suas palavras: “... *porque eu não posso mandar pra uma escola, se eu sei que é com drogas, se diz ali, eu prefiro não mandar*”.

De resto, a definição do local é pautada pela subjetividade do responsável, pois ele “*olha assim*”, analisando o “*perfil*” da pessoa, realiza uma conversa informal, verificando seu vocabulário, suas opiniões, “pelo que ela falou”, suas experiências profissionais, “*pelo que ela trabalha*”, buscando decidir o melhor local para encaminhá-la. O servidor chega a admitir que seu critério estritamente subjetivo e pautado pela intuição pode se mostrar falho, ao afirmar: “*claro quem vê cara não vê coração*”.

Outro ponto identificado possível de aperfeiçoamento é o controle da frequência no cumprimento da prestação, o qual no período pesquisado ocorre sem regularidade e a critério de cada secretaria. O controle do comparecimento da pessoa para prestar as atividades é primordial para a própria finalidade da sua aplicação, pois não se mostra razoável que o local de efetivação da medida não fiscalize o seu cumprimento.

O Município pode se utilizar da forma de controle da frequência dos seus servidores e aplicá-la na prestação de serviços. Assim, como atestar o comparecimento dos servidores ao trabalho já é realizado pela Administração municipal, esse conhecimento pode ser usado na fiscalização da prestação.

Por fim, a troca de informações entre as partes envolvidas carece de um aperfeiçoamento, pois não existe um fluxo contínuo de comunicações entre o Município e o Fórum. Faz-se necessário que a frequência seja encaminhada com certa regularidade, mensalmente, por exemplo.

Além disso, a Administração deve ser informada pelo Fórum a respeito da conclusão da prestação de serviços. Essa medida evitaria que houvesse um acúmulo indevido de arquivos nas dependências municipais, pois a falta de informações acerca do término da prestação obriga o Município a guardar os documentos.

## **IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou descrever e analisar a forma como a Administração Pública municipal de Caçapava do Sul realiza a gestão das pessoas encaminhadas pelo Poder Judiciário para cumprimento da pena de prestação de serviços às entidades públicas.

A partir de uma pesquisa documental realizada na Secretaria de Administração da prefeitura municipal de Caçapava do Sul, constatou-se a existência de 64 encaminhamentos de pessoas para prestação de serviços no ano de 2017. Dentre esses, aurou-se que 76,6% (49) dos processos encaminhados tiveram início, enquanto 23,4% (15) não começaram.

Além disso, excluindo dez pessoas (15,6%) que não haviam sido designadas para nenhum lugar, verificou-se que 63% (34) das pessoas foram encaminhadas para a Secretaria de Obras; 9,3% (05) para a Secretaria de Assistência Social; 7,4% (04) para a Secretaria de Administração e também para a Secretaria de Educação e 13% (07) para os demais locais.

No tocante aos tipos penais imputados aos prestadores de serviço, constatou-se que 45,3% (29) das pessoas encaminhadas foram acusadas de posse de drogas, 15,6% (10) de cometerem lesões leves, 6,3% (04) de porte de arma e 6,3% (04) de crimes contra a administração pública, as outras condutas ilícitas praticadas não ultrapassaram 04%.

Após isso, realizou-se uma entrevista realizada com o servidor responsável pelo acompanhamento das prestações de serviços no Município, a fim de identificar a forma de gestão das prestações de serviços no município.

Nesse ponto, para a realização satisfatória da pena de prestação de serviços, tanto Estado federativo, quanto Município devem atuar em verdadeira cooperação. Ambos possuem atribuições bem definidas: o Estado impõe, através de uma condenação, ou concede, por meio de um benefício penal, a prestação de serviços e deve verificar o seu cumprimento e certificar a sua conclusão; já o Município atua diretamente com a pessoa na realização da prestação, possuindo como incumbência atribuir as atividades (serviços) para o prestador e informar o Juízo a respeito.

Em razão disso, três pontos de aperfeiçoamento na gestão das prestações pelo Município foram identificados na pesquisa: critérios objetivos e impessoais para a definição do setor de cumprimento; controle efetivo da frequência das pessoas prestadoras de serviços e troca de informações com o Poder Judiciário local a respeito da situação de cumprimento da prestação.

Por fim, verifica-se que os municípios possuem um papel de suma importância na efetividade da pena de prestação de serviços, medida alternativa à prisão, que deve ser aprimorado, tendo em vista o modelo de federalismo cooperativo erigido pela Constituição Brasileira de 1988.

## **REFERÊNCIAS**

ARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral 1*. São Paulo: Saraiva, 2017

BUSATO, Paulo César. Direito penal: parte geral: volume 1. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

CHRISTIE, Nils. Uma razoável quantidade de crime. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

HULSMAN, Louk.; CELIS, Jacqueline Bernat de. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Rio de Janeiro, Luam, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas de população enviadas ao TCU. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>> acesso em: 21 de fevereiro de 2019.

KARAM, Maria Lúcia. Pela abolição do sistema penal. In: PASSETTI, Edson. (Coord.). Curso livre de abolicionismo penal. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 69-107.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. População carcerária brasileira chega a mais de 622 mil detentos. 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/populacao-carceraria-brasileira-chega-a-mais-de-622-mil-detentos>> acesso em: 21 de fevereiro de 2019.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. G1: Brasil tem hoje deficit de 200 mil vagas no sistema prisional. 2017. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/26571/g1-brasil-tem-hoje-deficit-de-200-mil-vagas-no-sistema-prisional>> acesso em: 21 de fevereiro de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS. Presídio Estadual de Caçapava do Sul. 2018. Disponível em:

<[http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=9&cod\\_conteudo=3644](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=9&cod_conteudo=3644)> acesso em: 21 de fevereiro de 2019.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2017

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro: primeiro volume – teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.