

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH**

**FERNANDA BASSALO DE FREITAS**

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E OS  
CUSTOS DAS PENAS RESTRITIVAS DE LIBERDADE**

**PROFESSOR ORIENTADOR: MARLISE MATOS**

**Belo Horizonte**

**2016**

**FERNANDA BASSALO DE FREITAS**

**Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0742531056115800>**

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E OS CUSTOS DAS  
PENAS RESTRITIVAS DE LIBERDADE**

Projeto de Pesquisa apresentado à FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS da UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS como requisito parcial para bacharelado em Gestão Pública.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. MARLISE MATOS.

**Belo Horizonte**

**2016**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO.....</b>	<b>5</b>
2.1 Direito Administrativo: Regime Jurídico-Administrativo e a Administração Pública.....	5
2.2 Breve abordagem dos princípios que regem a Administração Pública.....	5
2.3 O Princípio da Eficiência Administrativa aplicado à Gestão Pública.....	7
<b>3 NOÇÕES JURÍDICO-PENAIAS BÁSICAS ENVOLVENDO O TEMA: TEORIA DA PENA, PRISÃO E ASPECTOS CONCEITUAIS.....</b>	<b>9</b>
3.1 Teoria da Pena.....	9
3.2 Função preventiva da pena.....	12
3.3 Das penas em espécie no ordenamento jurídico brasileiro .....	12
3.4 Conceito de Prisão .....	13
3.5 Espécies de Prisão.....	14
3.6 A Prisão Penal e a Prisão Cautelar.....	14
<b>4 ANÁLISE DOS CUSTOS DA CUSTÓDIA PRISIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
4.1 Informações gerais sobre o número de presos no Brasil e dos custos destinados à manutenção dos reincidentes.....	15
4.2 A necessidade da redução da criminalidade e da reincidência como forma de aplicação do princípio da eficiência administrativa. Alternativas à aplicação de recursos.....	17
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>25</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>27</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar ou confrontar a eficácia da pena privativa de liberdade frente ao princípio constitucional da eficiência administrativa, enquanto princípio orientador da (boa) gestão pública.

Pertinente ao tema de desenvolvimento proposto é imperioso consignar inicialmente que, segundo levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em junho de 2014<sup>1</sup>, o número de pessoas presas no Brasil era de aproximadamente 711.463 indivíduos, consideradas as prisões domiciliares, fato que colocou o Brasil no posto de país detentor da terceira maior população encarcerada do mundo, perdendo apenas para China (1,7 milhão) e Estados Unidos (2,2 milhões).

Ainda em análise proemial acerca deste polêmico tema, o jurista Luiz Flávio Gomes, em seu artigo denominado “Violência Epidêmica e Política Equivocada”, publicado em 2013, atenta para o fato de que o alarmante número encontrado pelo Conselho Nacional de Justiça se deve ao fato da reincidência criminal (47,4%), destacando a penalização pelo crime de roubo, com reincidência estimada em 70%<sup>2</sup>.

Partindo de tais premissas fica fácil de ver que o problema da superpopulação carcerária no Brasil (e dos custos públicos correlatos) está diretamente relacionado com a relativa ineficácia da pena privativa de liberdade, sob o prisma de sua função preventiva especial (fato que leva a altos índices de reincidência), quando se trata dos chamados crimes tipicamente patrimoniais (no caso, o roubo, que constitui crime patrimonial por definição máxima).

Isso se explica, ou se justifica, em certa medida, pelo fato de ser o Brasil um país onde a desigualdade social é gritante<sup>3</sup>, e a distribuição de renda não exprime adequada repartição das riquezas, circunstância que, evidentemente, traduz maior propensão ao cometimento de tal espécie de delito, e certamente, impõe influxo no ingresso de condenados no sistema prisional, contribuindo para um gasto público maior do que o desejado.

---

1

Disponível em: <[www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira](http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira)> Acesso em: 15, abr. 2016

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35820/a-falencia-do-sistema-penitenciario-brasileiro>> Acesso em: 15, abr. 2016.

<sup>3</sup> “Dados do PNUD (Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de 2010, pelo índice de Gini, apontam o Brasil com o resultado de 0,56, sendo assim, o terceiro país mais desigual do mundo”. Disponível em: <<http://desigualdade-social.info/indice-de-gini.html>> Acesso em 18, abr. 2016.

No tratado clássico de Direito Penal “Dos Delitos e das Penas”, Beccaria (2006) já atentava para o referido fato:

As vantagens de uma sociedade devem ser distribuídas equitativamente entre todos os seus membros. Entretanto, numa reunião de homens, percebe-se a tendência contínua de concentrar no menor número os privilégios, o poder e a felicidade, e só deixar à maioria miséria e debilidade. (BECCARIA, 2006, p. 15).

Em junho de 2015 o Ministério da Justiça publicou estudo que corrobora tais assertivas, ao comprovar o óbvio:

Os presos do sistema penitenciário brasileiro são majoritariamente jovens, negros, pobres e de baixa escolaridade, aponta o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado nesta terça-feira, 23, pelo Ministério da Justiça. (Disponível em: [www.em.com.br/app/noticia/nacional/2015/06/23/interna\\_nacional,661171/levantamento-aponta-que-maioria-ds-presos-no-brasil-sao-jovens-negro.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2015/06/23/interna_nacional,661171/levantamento-aponta-que-maioria-ds-presos-no-brasil-sao-jovens-negro.shtml) > Acesso em: 19 abr. 2016)

Forçoso concluir, portanto, que são exatamente os indivíduos histórica e socialmente excluídos (negros, pobres e de baixa escolaridade, geralmente jovens) que mais ocupam o sistema carcerário, como intercorrência óbvia da má repartição das riquezas, do abismo e pouca mobilidade social, circunstâncias estas todas contributivas do cometimento de delitos de ordem patrimonial e, mais adiante, da reincidência específica destes indivíduos nos mesmos crimes.

Assim, resta claro que o problema se assenta primordialmente na enorme desigualdade social existente no país e na comprovada ineficiência da pena privativa de liberdade no contexto descrito, o que induz à reincidência e, certamente, onera os cofres públicos com o custo que cada preso representa ao erário.

Portanto, se analisarmos o problema com a profundidade necessária, perceberemos que na base fática do problema está a enorme desigualdade social, fato que favorece cometimento de delitos de ordem patrimonial e, assim, o encarceramento de pessoas, a reincidência (novo aprisionamento de indivíduos que já transitaram pelo sistema prisional, demonstrando a relativa ineficácia da reprimenda), e, desta forma, a maior oneração dos cofres públicos.

Destarte, em suma pretende-se concluir à luz de todas as ideias suscitadas que a alternativa mais eficaz, embora a longo prazo, para a redução do influxo de indivíduos no sistema carcerário nacional seria a implementação de políticas econômicas de redução da desigualdade social e, a curto/médio prazo, a flexibilização legislativa das hipóteses em que se admite a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, reservando-se a

aplicação daquela somente para os delitos realmente mais graves e reprováveis, considerada sua ineficácia, principalmente para os crimes patrimoniais.

A análise da função da pena é central ao estudo desenvolvido, considerando que referido fato jurídico (a reincidência) tem repercussão direta na gestão pública dos recursos destinados à manutenção da população carcerária, porquanto se imagina que o sujeito reincidente onera duplamente, triplamente, (enfim, tanto quanto for o número de vezes pelas quais transitar novamente no sistema prisional) os cofres públicos.

Assim é que considerando a finalidade da Gestão Pública, cujo conceito será oportunamente contornado, temos que não há campo mais apropriado do conhecimento humano capaz de propiciar a investigação proposta pelo presente estudo.

Vale consignar, portanto, que o presente estudo de Gestão Pública, ao concluir como já se antecipa que a pena privativa de liberdade, em muitos casos, não atende à eficiência administrativa, não pretende propor medida substitutiva ou reprimenda que lhe faça as vezes, até porque também nesse caso haveria uma inexorável extrapolação jurídica e social do tema, para muito além do viés meramente econômico e/ou administrativo.

Insero nesta pré-estruturação lógica das principais ideias que tangenciam o tema, fracionamos a abordagem de maneira a fornecer um substrato conceitual mínimo necessário à compreensão da questão da seguinte forma: no primeiro capítulo, que denominamos “Administração Pública e Gestão”, tratamos de colocar em enfoque os traços característicos do regime jurídico-administrativo, principiologia básica e aproximação da sua estrutura jurídico-dogmática com a idéia de Gestão Pública.

Passo contínuo, ingressamos na faceta criminal do tema, trazendo noções básicas dos elementos conceituais penais que orbitam a idéia, porquanto é evidente que um estudo voltado à análise da eficiência (ainda que sob a ótica econômica) da medida preventiva de liberdade, reprimenda característica do Direito Penal, não pode se furtar a um detalhamento mínimo de seus contornos.

Postas tais premissas, no capítulo intitulado “A análise dos custos da custódia prisional no Brasil”, cuidamos de coletar dados objetivos e estatísticos sobre o número de presos mantidos sob custódia penal, com destaque para os reincidentes, bem como das despesas geradas a partir daí, tudo a corroborar que a redução da criminalidade de forma ampla, mas principalmente da reincidência penal se colocam ou deveriam colocar como objetivos prementes da realização da eficiência administrativa.

Assim é que, realizado todo esse apanhado de informações, no capítulo conclusivo, tratamos de finalizar o enredo temático proposto, pontuando que no estado atual de coisas

existe uma espécie de ciclo econômico negativo, vicioso, onde há evidente contribuição de um fato negativo sobre outro, melhor dizendo, num cenário de alto índice de condenações por crimes patrimoniais, a reincidência contumaz acaba produzindo o retorno do sujeito ao sistema carcerário e, com isso, mais despesa ao Estado.

Lado outro, num cenário ideal, reverso a este, ou seja, a redução da reincidência penal, sob a lente epistemológica da Gestão Pública é imperativo de uma melhor concretização do princípio da eficiência administrativa, o que teria como consequência imediata folga de recursos que poderiam ser reinvestidos nas camadas sociais mais necessitadas, porém não para custear estadia penitenciária, e sim para evitar que dela necessitem algum dia, criando oportunidades mais táteis de ascensão social e um ciclo virtuoso de aproveitamento de recursos públicos.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO

### 2.1 DIREITO ADMINISTRATIVO: REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em caráter inicial, cabe a incursão nos conceitos jurídicos que serão empregados pertinentes à seara do Direito Administrativo, enquanto ramo do conhecimento jurídico em que se comportam os elementos centrais do objeto de estudo.

Com efeito, preleciona Bandeira de Mello (2014) que o Direito Administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem.

O Direito Administrativo goza de uma unidade própria e autônoma de princípios e regras peculiares, que lhe diferencia dos demais ramos do direito em geral, o que na doutrina jurídica convencionou-se chamar de regime *jurídico-administrativo*, pautado principalmente pela ideia de uma supremacia do interesse público sobre o privado.

Inserto neste paradigma convém ressaltar de dentro dessa ideia, do regime jurídico-administrativo e da supremacia do interesse público sobre o privado, vigoram uma série de princípios que norteiam a atividade administrativa e a própria Administração Pública, assim entendida, segundo um critério subjetivo, como o conjunto das pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa, ou, num viés objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses últimos (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p.32).

### 2.2 BREVE ABORDAGEM DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A correta compreensão dos contornos conceituais da Administração Pública exige, ainda que em grau mínimo, também uma breve abordagem e incursão nas bases principiológicas que lhe dão norte, a fim de destacar, por derradeiro, aquela que se mostra mais importante às conclusões almeçadas por este estudo, o que será abaixo esmiuçado.

De modo expreso, a Constituição da República de 1988 faz menção a apenas cinco princípios no seu artigo 37, *caput*, quais sejam: o da *legalidade*, o da *impessoalidade*, da



*moralidade*, da *publicidade* e da *eficiência*, sendo este último de central relevância ao que se pretende concluir.

Embora seja cediço que dos princípios expressos desbordam outros, igualmente importantes a um estudo de Gestão e Administração Pública, pensamentos que descabe maiores incursões nesta seara, de cunho eminentemente jurídico, o que escapa ao objetivo da análise em desenvolvimento.

Isto posto, passando à análise pontual de cada um dos princípios acima elencados, sobreleva de início o estudo do *princípio da legalidade*, enquanto postulado intrínseco a um *Estado de Direito* (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 102-103).

Pretende-se, através do referido princípio, que a Administração Pública somente possa atuar dentro dos limites previamente estabelecidos, de forma abstrata, pelo Poder Legislativo, enquanto corporificação política de uma hipotética *vontade geral*.

Vale dizer, portanto, que o referido princípio pressupõe que a atuação estatal se prenda às normas gerais e abstratas editadas segundo a vontade política legitimada, impondo uma completa submissão da Administração à Lei (em sentido amplo, obviamente).

Nos dizeres de Bandeira de Melo (2014): “[...] estampa-se, pois, e com inobjetével clareza, que a administração é atividade subalterna à lei; que se subjugava inteiramente a ela; que sua função é tão só a de fazer cumprir a lei preexistente [...]” (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p.106).

Já pelo *princípio da impessoalidade*, de forma bastante rápida e objetiva, imagina-se que o tratamento por ela dispensado aos administrados seja imparcial, isento de diferenciações de ordem eminentemente subjetiva, exceto aquelas que, segundo o já estudado princípio da legalidade, forem previamente estipuladas pelo legislador, de forma justificada.

Assim sendo, a Administração Pública não pode determinar nenhum critério de tratamento baseado em favoritismos pessoais ou perseguições a determinados sujeitos ou grupos de indivíduos, exceto, vale novamente registrar, aquelas que forem jurídica e politicamente justificáveis, em caráter complementar à legalidade (p. ex., tratamento tributário diferenciado para empresas de pequeno porte, idosos, gestantes, pessoas portadoras de necessidades especiais, etc.).

Noutra banda e giro, encontra-se o *princípio da publicidade*, pelo qual se exige o dever administrativo de atuação com completa transparência de seus atos e comportamentos, a fim de propiciar o controle popular, garantindo que nenhum assunto de interesse geral possa ficar a salvo do conhecimento dos administrados.

Seguindo a ordem dos princípios administrativo-constitucionais expressos, referimo-nos no momento ao *princípio da moralidade*, via do qual se pretende uma atuação pública pautada na ética e, em maior profundidade, na lealdade e boa-fé para com os administrados, ressaltando-se que o conceito de *moral* aqui empregado não é moral subjetiva comum, de sorte que não é qualquer ofensa à moral social capaz de traduzir violação ao prefalado princípio, mas sim aqueles albergados por normas jurídicas, como observa Cammarosano, citado por Bandeira de Mello (2014).

### 2.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA APLICADO À GESTÃO PÚBLICA

Embora estejam logicamente cerzidos e amalgamados todos os princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, o que mais importa ao presente estudo é o da eficiência, cujos principais contornos serão abaixo delineados.

Em linhas gerais, referido princípio é, não sem motivo, rebatizado por Bandeira de Mello (2014) como *princípio da boa administração*, porquanto consubstanciado na diretriz constitucional que impõe aos administradores públicos uma *aplicação eficiente* dos recursos de uso comum, de forma a observar o cenário de maior proveito coletivo *versus* menor dispêndio possível aos cofres públicos.

Pontua o ilustrado doutrinador, ao considerar referido princípio com uma extensão do próprio princípio da legalidade, que nas hipóteses em que há *discricionariade administrativa* (isto é, naquelas hipóteses em que existe para o administrador público uma margem de decisão acerca da conveniência e da oportunidade da sua atuação), a norma só quer a “solução excelente”.

Na origem, referido princípio foi expressamente acrescentado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, destacando Hely Lopes Meirelles (2003) sua extensão complementar da legalidade, sendo um dos deveres da Administração Pública:

[...] que impõem a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2003, p.102).

Di Pietro (2008) ressalta que referido princípio se soma aos outros, mas não pode ser sobrepor à legalidade, sob pena de sérios riscos à atividade administrativa. Com efeito, preleciona, assim como Hely Lopes Meirelles (2003) que a matiz principiológica da eficiência

deve complementar a atividade legal da Administração, mas também encontra na lei o seu limite, vale registrar, não pode o administrador, a despeito de objetivar um resultado eficiente, atuar *contra legem*.

É dizer, por outras palavras, que o desempenho regular da função administrativa não é satisfeito por uma atuação eficiente mas *ilegal*, até porque não se pode conceber que algo seja eficiente na ilegalidade. Ela deseja que a Administração pública seja o mais eficiente possível, mas dentro dos limites legais marginados pela norma de regência posta.

Por outro lado, quando se pensa na definição de Gestão Pública, numa perspectiva mais restrita, é inevitável a interação com a definição ainda atual do “Ato de Administrar”, dada por Fayol (1950), correspondente com as funções administrativas de Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar.

Numa acepção mais ampla que esta, melhor dizendo, ao posicionarmos a Gestão Pública como ramo do conhecimento humano, pode-se empregar a seguinte definição:

[...] um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente. (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 103).

Partindo daí, não fica difícil estabelecer uma relação imediata, íntima, quase umbilical, entre uma coisa e outra (Gestão Pública e Princípio da Eficiência na Administração).

Com efeito, tendo este ramo de conhecimento (a Gestão Pública) por objetivo primaz estudar a consecução do interesse público na área de Finanças e Políticas públicas, dentre outro(a)(s), é quase automática a importação da ideia central em que consubstancia o princípio da eficiência, qual seja, o binômio menor dispêndio de recursos públicos / maior benefício social possível, conforme já alhures explicitado, como meio de concretização dos escopos da Gestão Pública.

Inserto neste contexto, poderíamos enumerar um vasto número de políticas, atos e condutas públicas severamente questionáveis sob o ponto de vista da eficiência administrativa, na medida em que não atendem eficazmente às diretrizes que visam o salvaguardo das economias coletivas, centrando-se o presente estudo numa atuação estatal de grande relevo social e jurídico, qual seja, a reprimenda penal privativa da liberdade do indivíduo.

Que se diga, a justificativa do desenvolvimento do presente estudo encontra-se precisamente no fato de que, ao contrário da consabida importância destes vieses da reprimenda penal privativa da liberdade (social e jurídica), freqüentemente colocados em

evidência – acadêmica e midiática -, é incomum defrontarmos com uma análise da eficácia da medida estatal sob seu prisma econômico, restando este aspecto bastante esquecido sob a aparente primazia ou maior importância dos outros dois primeiros.

Com efeito, se partimos do pressuposto que a execução da pena privativa de liberdade gera custos aos cofres públicos, torna-se evidente que uma aplicação ineficiente desta medida (sob este prisma econômico) é *de per se* justificativa da sua alocação como objeto de um estudo próprio de Gestão Pública, ainda que tal implique a análise da eficácia da própria medida em si, sem obviamente imiscuir acerca da *juridicidade* da reprimenda, mais afeta obviamente à área do Direito.

O presente estudo de Gestão Pública pretende concluir, em princípio, que a pena privativa de liberdade, em muitos casos, não atende à eficiência administrativa, não ambicionando, contudo, propor medida jurídica equivalente ou substitutiva, até porque também nesse caso haveria uma inexorável extrapolação do tema para muito além do viés meramente econômico e/ou administrativo.

Quando muito, se sugerirá que na origem da ineficiência detectada encontra-se uma lacuna muita mais profunda, de origem social (desigualdade), e que portanto não seria colmatada simplesmente a partir da mera substituição de uma pena por outra.

E é exatamente este o raciocínio interligado que será desenvolvido no capítulo final desta monografia. Em caráter antecedente, vamos focar o quadrante jurídico-penal do tema, fornecendo os contornos básicos principais correlatos ao tema.

### 3 NOÇÕES JURÍDICO-PENAIAS BÁSICAS ENVOLVENDO O TEMA: TEORIA DA PENA, PRISÃO E ASPECTOS CONCEITUAIS

Como já citado no início do desenvolvimento do presente estudo, reporta-se à *reincidência penal* como fator determinante para a superlotação do sistema carcerário nacional, notadamente quando se trata dos chamados *crimes patrimoniais*.

A fim de melhor estruturar a compreensão, mister que se faça brevíssima incursão em alguns conceitos jurídicos básicos que de alguma forma permeiam o tema.

Nesse quadrante, cabe esclarecer que o *Direito Penal* é um ramo específico do direito, cuja missão e principal incumbência é se ocupar da punição às violações mais graves ao seio social e à coletividade. O Direito Penal é conhecido no meio jurídico como sendo a última *ratio* do sistema, vale dizer, só entra em ação quando todos os outros ramos do direito falharam na pacificação de algum conflito de interesses, segundo explanação fornecida por Greco (2011).

A este caráter residual do Direito Penal dá-se o nome de *fragmentariedade*; o caráter fragmentário do Direito Penal é sua mais marcante característica, ao colocá-lo como instrumento derradeiro do Estado de Direito a fim de expungir condutas danosas aos interesses coletivos.

Assim é que, o Direito Penal, através de suas normas postas, visa à proteção de *bens ideais*, abstratamente considerados, que são cognominados *bens jurídicos*. Referidos *bens* não possuem uma existência concreta, mas representam algum interesse bastante caro à coletividade em geral, de sorte que sua violação importa enorme infringência ao interesse coletivo, a ponto de atrair a tutela do Direito Penal.

Sob o influxo de tais lucubrações, podemos consignar, a título de exemplo, que no delito de furto ou roubo, embora exista um bem concreto em cada caso (um carro furtado, uma jóia roubada, etc.), há apenas um único *bem jurídico* violado, qual seja, o direito imaterial de *propriedade*, cuja tutela é abstratamente realizada pelo Título II, artigos 155 a 183 do Código Penal de 1940.

Apenas para que fique claro, cabe reiterar que a *reincidência penal* é o fenômeno fático e jurídico consubstanciado no regresso do sujeito já dantes apenado à prisão em razão de condenação ulterior pela prática de outro delito, seja da mesma espécie do anterior, seja outro qualquer abstratamente punido com a pena privativa de liberdade.

Desde o início chamamos atenção para o fato de que, segundo os dados oficiais apurados, esta reincidência é mais comumente verificada nos delitos patrimoniais, cujo *bem jurídico* protegido é exatamente o patrimônio ou o direito de propriedade da vítima.

Com amparo em tais premissas conceituais, passamos ao estudo do tópico seguinte, também de suma importância ao nosso estudo.

### 3.1 TEORIA DA PENA

Neste tópico, de início, há de se registrar que a proposição de eventual ineficácia de uma determinada reprimenda penal, e a partir disso das consequências econômicas que daí derivam, face à eficiência da boa administração pública, pressupõe evidente análise da base e da justificação filosófica/sociológica ou teórica que lhe dá lastro.

Nestes termos, reputamos pertinente breve incursão nas chamadas “teorias da pena”, nicho jurídico-penal que pretende à compreensão do alcance e da extensão das reprimendas criminais.

Insertos neste contexto, Zaffaroni e Pierangeli (2010), ao tratarem do tema, ensinam que dentre as teorias da pena e da coerção penal, estão as chamadas *teorias relativas*, que se diferenciam axiologicamente das chamadas *teorias absolutas* pelo fato de pretenderem a utilização da reprimenda com objetivos maiores que tão somente o exaurimento no próprio indivíduo apenado, vale esclarecer, pressupõem que a aplicação da reprimenda deve, pelo menos num plano ideal, ter um caráter *preventivo*, inculcando tanto no próprio sujeito quanto na coletividade a ideia de que existe uma consequência negativa para o transgressor da norma, desencorajando a prática de novos atos lesivos à coletividade; mais ainda, pressupõem também um caráter ressocializador da pena, ou seja, a reprimenda aplicada deverá propiciar ao apenado possibilidade de reinclusão na sociedade, tudo a corroborar, ou objetivar que não ocorra a *reincidência*, a qual sob o aspecto da eficiência administrativa mostra-se extremamente danosa aos cofres públicos.

Em síntese, o nosso escopo com a inauguração deste tópico é estabelecer as bases teóricas que ao final irão nos fazer concluir que a pena privativa de liberdade não cumpre adequadamente seu papel, porque na base da sua aplicação encontra-se um problema não enfrentado eficazmente pelo Estado (a desigualdade social), fato que conduz à maior reincidência penal nos delitos responsáveis por maior volume de aprisionamento de indivíduos e, obviamente a uma destinação de mais recursos públicos para a manutenção destes presos, vulnerando destarte o princípio da eficiência administrativa.

### 3.2 A FUNÇÃO PREVENTIVA DA PENA

Conforme bem lecionam Zaffaroni e Pierangeli (2010), a pena não há de ter outro objetivo que não seja aspirar e promover a *segurança jurídica*. Diante desta premissa, deverá propiciar a prevenção de futuras condutas delitivas, o que se alcançaria por meio ou mediante uma ideia de *prevenção geral* ou *prevenção especial*, conceitos que serão melhor esmiuçados abaixo.

Sem necessidade de imiscuir sobre maiores subclassificações e/ou das funções do castigo penal, pela *prevenção geral*, sugere-se que a aplicação de determinada reprimenda penal deve ser exemplar, a ponto de exercer uma função intimidatória nos demais integrantes da comunidade jurídica, vale dizer, evitando o cometimento de delitos da mesma natureza por outras pessoas pelo *exemplo* obtido do sujeito já apenado.

Lado outro, através da ideia da *prevenção especial*, imagina-se que a pena exerça uma função intimidatória e exemplificativa sobre o próprio indivíduo criminalizado, nele criando um elo causal/psicológico entre a reprimenda e a conduta socialmente indesejada, vale dizer, fazendo associação concreta entre sua conduta e a sanção jurídico-penal abstratamente prevista para o fato.

Supõe-se que, ao menos em tese, essa associação causal individual teria o condão de evitar a reiteração da conduta delitiva pelo sujeito transviado, uma vez que este, por ter experimentado as consequências pessoais negativas da reprimenda penal, restaria desencorajado a novos atos de delinquência.

Esta função da pena está intimamente ligada, senão óbvia e logicamente, à ideia da reincidência penal, que trata exatamente da hipótese onde o sujeito apenado volta a delinquir, seja pela prática de crime idêntico ao anteriormente praticado, seja pela prática de outro crime, diverso daquele que motivou a apenação progressiva.

### 3.3 DAS PENAS EM ESPÉCIE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No ordenamento jurídico brasileiro estão previstas basicamente três formas ou modalidades de castigo penal, a saber: as privativas de liberdade, as restritivas de direito e as pecuniárias.

As penas privativas de liberdade repercutem na restrição do *status libertatis* do sujeito e podem ser do tipo reclusão, detenção e prisão simples, todas elas espécies do gênero *prisão*; já as penas restritivas de direito por sua vez impõem à prestação de serviços à comunidade,

entidades públicas, interdição temporária de direitos, limitação de fins de semana, perda de bens e valores e prestação pecuniária; por derradeiro, as penas pecuniárias, como o próprio nome sugere, traduzem-se no pagamento de multa, como resultado de uma transgressão de baixo potencial ofensivo.

No que importa ao presente estudo, é mister o estudo do *gênero* prisão, o que será encetado nas linhas abaixo consignadas.

### 3.4 CONCEITO DE PRISÃO

Antes de se adentrar ao cerne da questão cujo enfrentamento é ora proposto torna-se impositivo que alguns conceitos básicos, indissociáveis da própria conclusão, sejam bem delineados. Assim é que, tratando-se de estudo que tem por escopo a análise da repercussão negativa decorrente privação do *status libertatis* do sujeito nos cofres públicos, não há como se furtar a uma pequena abordagem, mesmo que breve, de suas raízes conceituais.

Segundo Capez (2007), a prisão consiste na privação da liberdade de locomoção física do sujeito, determinada por ordem escrita da autoridade competente ou em caso de flagrante delito.

Com efeito, a liberdade física do homem tem como um de seus aspectos fundamentais o direito de locomoção, e engloba não apenas o direito de ir e vir, mas também o de permanecer (CF, art. 5º, inc. XV), como bem pontua Novelino (2009); este direito pode ser objeto de regulamentação legal em hipóteses concernentes à sua manifestação, de sorte que não se afigura descabido, numa primeira análise, que seja disciplinada a forma pela qual pode ser exercido ou através de lei.

Brasileiro (2012), acentuando a impropriedade terminológica - porquanto polissêmica - da definição legal de prisão, estrutura o conceito da medida nos seguintes termos, *verbis*:

A palavra “prisão” origina-se do latim *prehensio*, que vem de *prehensione* (*prehensio, onis*), que significa prender. Nossa legislação não a utiliza de modo preciso. De fato, o termo “prisão” é encontrado indicando a pena privativa de liberdade (detenção, reclusão, prisão simples), a captura em decorrência de mandado judicial ou flagrante delito, ou, ainda, a custódia, consistente no recolhimento de alguém ao cárcere, e, por fim, o próprio estabelecimento em que o preso fica segregado (...) (BRASILEIRO, 2012, p.67)

No que interessa, ainda segundo Brasileiro (2012), prisão deve ser definida como a privação da liberdade de locomoção do sujeito, confinando-o à permanência dentro de um cárcere, seja em virtude da captura na prática de flagrante delito, ordem escrita e



fundamentada da autoridade judiciária competente, seja em face de transgressão militar ou por força de crime propriamente militar, tal como definidos em lei (CF, art. 5º, inc. LXI).

### 3.5 ESPÉCIES DE PRISÃO

Não existe consenso quanto à nomenclatura e categorização da figura da prisão, porém, segundo a classificação adotada por Brasileiro (2012), as hipóteses de prisão previstas no nosso ordenamento jurídico-constitucional agrupam-se basicamente em três blocos ou espécies, a saber: i) prisão penal; ii) prisão cautelar e iii) prisão extrapenal, que tem como subespécies a prisão civil e a prisão militar. Classificação similar é adotada por Capez (2007), que acresce ao citado rol ainda as prisões *administrativa, disciplinar e para averiguação*. No que interessa ao presente estudo, importante definir e conceituar as duas primeiras – prisão penal e prisão cautelar.

### 3.6 A PRISÃO PENAL E A PRISÃO CAUTELAR

A prisão penal, como o próprio nome indica, é aquela que decorre de uma sentença penal condenatória transitada em julgado; por outro lado, segundo o conceito adotado por Brasileiro (2012), a prisão cautelar (*carcer ad custodiam*) é aquela: “(...) decretada antes do trânsito em julgado de sentença penal condenatória, com o objetivo de assegurar a eficácia das investigações ou do processo criminal (...)” (BRASILEIRO, 2012, p.87).

Ainda segundo o citado doutrinador, a prisão cautelar está intimamente ligada, portanto, com a instrução criminal ou com sua instrumentalização. Trata-se de medida excepcional em grau máximo, e que não pode, por isso, ser utilizada como mecanismo de antecipação da pena, mesmo diante de evidente e provável *culpa* do sujeito (em sentido lato), vale dizer, a prisão cautelar não é determinada por um juízo de culpabilidade, mas sim de periculosidade do potencial transgressor.

Capez (2007) consigna que a esta modalidade de prisão (que chama de *prisão sem pena*, ou *prisão processual*) impescinde do preenchimento das tutelas cautelares em geral, a saber, o *perigo na demora* e a *verossimilhança do direito*, subclassificando a espécie em a) prisão em flagrante; b) prisão preventiva; c) prisão decorrente da pronúncia; d) prisão em virtude de sentença condenatória recorrível e, finalmente, e) prisão temporária (Lei nº 7.960 de 1989).

## 4 ANÁLISE DOS CUSTOS DA CUSTÓDIA PRISIONAL NO BRASIL

### 4.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O NÚMERO DE PRESOS NO BRASIL E DOS CUSTOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO DOS REICIDENTES.

Conforme já consignado em outras partes desta monografia, segundo apurado pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) em junho de 2014, o número de pessoas presas no Brasil era de aproximadamente 711.463 indivíduos, consideradas as prisões domiciliares. Este número era de 548.003 em dezembro de 2012, segundo o Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), demonstrando um incremento considerável de 163.460 presos no mesmo período, um absurdo e notável aumento de 29% (vinte e nove por cento) em apenas dezoito meses de diferença entre as duas apurações. Ainda segundo especialistas da área, a reincidência penal ocorre em nada menos que em aproximadamente 80% (oitenta por cento) dos casos<sup>4</sup>, sendo destarte a responsável pelo maior volume de gasto.

Ainda no mesmo sentido, Lopes Ribeiro e Batitucci (2002), no artigo denominado “Problemas inerentes ao sistema penitenciário brasileiro: o estudo de caso de Minas Gerais”, concluíram que o diagnóstico da criminalidade no Estado de Minas Gerais aponta para a juventude dos autores, ou seja, ao contrário do que ocorria no passado, os criminosos da atualidade são, em regra: homens, com idade entre 15 e 29 anos e com passagem anterior pelo sistema de justiça criminal.

No artigo denominado “Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial”, Beato Filho (1999) já anotava a mudança no padrão da criminalidade no Estado de Minas Gerais, passando os delitos patrimoniais à posição de destaque no cenário, confira-se:

[...] a participação percentual dos crimes contra a propriedade é crescente. A cada ano, este tipo de delito abocanha uma parcela maior do total de crimes violentos. No início do período, em 1986, os delitos contra a propriedade contabilizavam cerca de 41,7% do total de crimes violentos. Em 1997, passaram a contribuir com 71,7% do total. (BEATO FILHO, 1999, p.14)

O início desta tendência foi registrado no seguinte gráfico, alimentado a partir de números apurados no Estado de Minas Gerais entre os anos de 1986 a 1996, década em que o

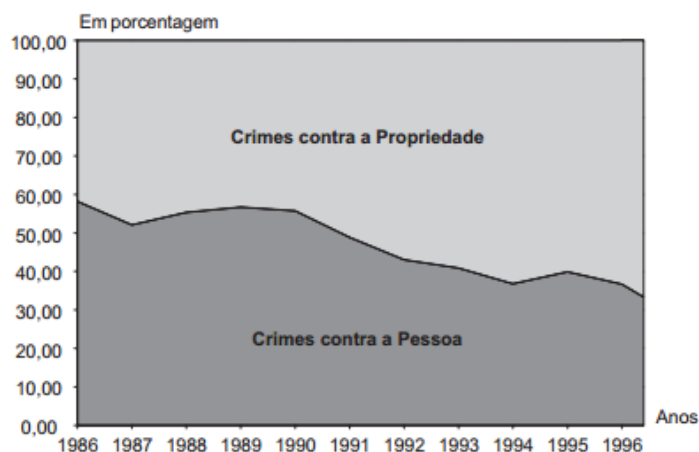
---

<sup>4</sup> “Para o coordenador do Núcleo de Estudos Sociopolíticos da PUC Minas (NESP) e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Robson Sávio Reis Souza, a reincidência e a falta de políticas para combater o fenômeno geram ainda mais custos para sistema prisional brasileiro. ‘Todos os custos poderiam ser relativizados se não houvesse tanta reincidência. Pesquisas e experiências empíricas mostram que algo em torno de 80% dos egressos voltam para a prisão. O problema não é gastar muito. Se o sistema cumprisse a função de ressocialização, esses valores seriam viáveis. No entanto, nesse cenário, qualquer valor investido, grande ou pequeno, é desperdício. É como ter escola para as pessoas não serem alfabetizadas e hospitais para continuarem doentes’, comparou.” (Em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-08-01/preso-federal-custa-5-salarios-ao-mes-dobro-do-que-se-gasta-com-presos-estadual.html>> Acesso em: 17 mai. 2016).

autor do artigo primeiramente noticiou referida volumização dos delitos patrimoniais violentos, quando comparados com os demais tipos penais.

GRÁFICO 1

Participação dos Crimes Violentos, por Tipo  
Estado de Minas Gerais – 1986-97



Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais.

Por outro lado, em estudo realizado pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS/MG), aferiu-se que o Estado de Minas Gerais possui a segunda maior população encarcerada do país com cerca de 60.600 detentos, sendo que o custo aproximado mensal de cada aprisionado seria de aproximadamente R\$ 2 mil mensais, isso em agosto de 2014.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no documento intitulado “Tabelas 9º Anuário BSP Despesas realizadas com a Função Segurança Pública, por Subfunções, 2013, 2014”, apurou por sua vez que, no ano de 2014, o Estado de Minas Gerais declarou nada menos que R\$ 10.077.099.998,81 (dez bilhões, setenta e sete milhões, noventa e nove mil novecentos e noventa e oito reais e oitenta e um centavos) como sendo o total do valor gasto e vertido à a função de Segurança Pública (aí obviamente incluídas as despesas com a manutenção da população carcerária – anexo 1).

Um cálculo matemático bastante raso e simples (60.600 detentos x R\$ 2 mil) nos remeteria à cifra de R\$ 121.200.000,00 (cento e vinte e um milhões e duzentos mil reais) mensais para o custeio do sistema, dos quais R\$ 96.960.000,00 (noventa e seis milhões, novecentos e sessenta mil reais), correspondentes a oitenta por cento do importe total, seriam destacados por mês aos presos reincidentes, isso somente no Estado mineiro, não contabilizados os presos do sistema federal e não computado eventual auxílio reclusão pago à família e dependentes do condenado.

É dizer, o Estado de Minas Gerais gastou, no ano de 2014, aproximadamente R\$ 1 bi para custear as despesas de condenados reincidentes, cerca de 10% do gasto total com segurança pública no período, gerando dispêndio desnecessário que, com um melhor direcionamento e num cenário de menor reincidência penal, poderia ser mais bem aplicado em outras áreas sociais, gerando influxo positivo sobre a própria criminalidade, criando uma espécie de ciclo positivo de maior economia/investimento social *versus* menor criminalidade, contrário ciclo negativo que se apresenta no cenário atual.

#### 4.2 A NECESSIDADE DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE E DA REINCIDÊNCIA PENAL COMO FORMA DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. ALTERNATIVAS À APLICAÇÃO DE RECURSOS.

Torna-se evidente que a necessidade de redução do influxo de aprisionados no sistema é demanda pública urgente que não pode ser menoscabada, mormente se considerarmos que, no cenário exposto, o sistema carcerário simplesmente não acompanha o crescimento da massa de presos e a tendência não indica a reversão deste quadro.

Com efeito, mesmo considerada a possibilidade de terceirização do sistema, através de parcerias público-privadas (PPP's), o colapso que se avisa não é apenas provável e sim iminente, uma vez que ao passo que a estrutura prisional atualmente existente já não absorve o volume de condenados, sendo a expectativa de crescimento exponencial deste número, à vista das premissas estatuídas.

Nessa ordem de ideias, a observância do princípio da eficiência administrativa neste caso reflete ou refletiria não apenas uma política otimizada de gestão de recursos públicos, mas sim autêntico gatilho de um virtuoso processo cíclico de redução do fato social da criminalidade/reincidência e maior economia de recursos públicos, os quais poderiam ser realocados exatamente em benefício educacional/assistencial das pessoas situadas nos níveis mais baixos da estrutura social, estatisticamente responsáveis pela maior ocupação do sistema prisional, havendo evidente influxo positivo de um fato/consequência sobre o outro.

Sob o enfoque midiático, apenas a título de acréscimo de informação, convém anotar que na edição de novembro de 2014, a revista VEJA abordou o tema, reportando-se a estudo realizado Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que promove projetos de desenvolvimento na primeira infância, mostrando que o investimento de recursos na educação da primeira

infância gera conseqüências positivas na fase adulta quando se trata da redução da criminalidade<sup>5</sup>.

Ainda na matéria publicada pelo periódico, ilustra-se que o economista James Heckman, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 2000, fez dezenas de análises sobre educação infantil e detectou que o investimento na primeira infância pode vir a resultar um incremento futuro de até 60% (sessenta por cento) da renda da criança quando esta iniciar sua vida laborativa útil, com óbvio impacto na propensão à prática de delitos: “Também houve impacto significativo na redução do envolvimento com criminalidade e até mesmo na capacidade de manter uma relação afetiva estável; [...]”, pontuou.

No contexto descrito, impossível não mencionar importância das “APAC - Associação de Proteção e Assistência ao Condenado”, projeto/método ressocializador de inspiração do advogado e professor paulista Mário Ottoboni, cujo Estado de Minas Gerais foi o pioneiro na implementação, em 2001, anotando a respeito Lopes Ribeiro e Batitucci (2002), pesquisadores do Núcleo de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Fundação João Pinheiro, em artigo intitulado “Problemas Inerentes ao Sistema Penitenciário Brasileiro: o Estudo de Caso de Minas Gerais) que:

Esse projeto baseia-se na recuperação do sentenciado com a ajuda da comunidade na qual ele encontrava-se inserido antes de seu recolhimento ao cárcere. A responsabilidade estatal pela execução da pena privativa de liberdade restringe-se ao controle do presídio, sendo as demais atividades executadas por voluntários, religiosos e demais cidadãos interessados. A vida prisional é mantida pelo trabalho do detento e ajuda pecuniária da própria sociedade civil, desonerando, assim, o executivo estadual da manutenção do estabelecimento. A família do sentenciado desempenha papel primordial, devendo comparecer à unidade penal sempre que solicitada de forma a apoiar e auxiliar a recuperação do criminoso, facilitando sua reinserção social, bem como sua valorização enquanto pessoa humana. **Essa proposta é de suma importância na medida em que, além de desonerar o executivo estadual de determinados custos com a detenção, permite que o preso permaneça inserido em sua teia de relações sociais, evitando, dessa forma, que ele seja vítima de determinados preconceitos quando egresso à sociedade.** (LOPES RIBEIRO; BATITUCCI, 2002, p.18, grifamos)

Também o prisma da eficiência administrativa seria fundamental, portanto, que o castigo penal tivesse um caráter ressocializador, na forma já alhures declinada, a fim de evitar a reiteração de conduta delitativa determinante de novo aprisionamento do sujeito.

---

<sup>5</sup> [...] no longo prazo, crianças expostas a menos oportunidades de desenvolvimento nessa fase tornam-se, com maior probabilidade, adultos pobres, produzindo o fenômeno conhecido como ciclo intergeracional da pobreza. **“A evidência empírica demonstra que crianças que frequentaram boas escolas e tiveram atenção à saúde adequada na primeira infância tornaram-se cidadãos com menor propensão ao envolvimento com tabagismo, alcoolismo, criminalidade e violência, além de precisarem menos da ajuda do governo para sua sobrevivência.** Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/educacao/por-que-investir-na-primeira-infancia-pode-mudar-o-brasil>> Acesso em: 15 mai. 2016.

Nada obstante, conforme bem observado por Greco (2011), contrariamente a esta ideia, parece existir no seio social uma resistência a reinserção do condenado na vida em sociedade, mediante a adoção de políticas públicas que visem, por exemplo, a facilitação da sua realocação no mercado de trabalho, porquanto entende o senso comum, de uma forma bastante rasa, que se o cidadão que nunca foi condenado criminalmente sofre com o desemprego, não existe justificativa que imponha a um tratamento diferenciado e mais benéfico àquele que transgrediu a norma penal.

O tema é por demais complexo e de matizes que se irradiam por vários campos do conhecimento social, a ponto de refugir ao objeto do presente estudo, mas é certo que cada preso tem sua peculiaridade pessoal, de sorte que a pretendida ressocialização não seria obtida mediante a adoção de políticas meramente genéricas acerca da questão.

Pense por exemplo num preso que, diferente da maioria, são bastante “sociáveis” e que cometeram delitos compatíveis com uma capacidade cognitiva elevada (como sucede nos crimes de lavagem de dinheiro, por exemplo). Nesta hipótese não haveria que se falar em caráter ressocializador da pena, porquanto o indivíduo na verdade foi privado de uma convivência social para a qual estava plenamente capacitado.

Esta questão individual é importante, e Beato Filho (1999), de igual forma, já propunha em seu artigo “Políticas públicas de segurança e a questão policial”, acerca de um “movimento pendular”, a ilustrar a dicotomia da necessidade da adoção tanto de medidas de cunho social como de dissuasão individual, no escopo de evitar nova oneração do Estado com o novo encarceramento de indivíduo reincidente:

**A proposição de políticas públicas de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual.** A idéia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. Esta deterioração das condições de vida traduz-se no acesso restrito de alguns setores da população a oportunidades no mercado de trabalho e de bens e serviços, assim como na má socialização a que são submetidos nos âmbitos familiar, escolar e na convivência com subgrupos desviantes. Conseqüentemente, propostas de controle da criminalidade passam inevitavelmente tanto por reformas sociais de profundidade como por reformas individuais voltadas a reeducar e ressocializar criminosos para o convívio em sociedade. (BEATO FILHO, 1999, p.24, grifamos)

Nada obstante, pode-se afirmar que, numa perspectiva mais ampla possível, uma melhor distribuição das riquezas e a redução da desigualdade social seriam providências capazes de atender com maior amplitude à eficiência administrativa, com menor onerosidade econômica ao Estado.

Num outro viés, de caráter mais imediato, considerada a comprovada ineficácia da pena privativa de liberdade quando se trata de crimes patrimoniais, poder-se-ia pensar de

alteração legislativa tendente ao elastecimento/abrandamento das hipóteses e requisitos de substituição previstas no artigo 44 do Código Penal, excluindo-se por exemplo a vedação de substituição da PPL em hipótese de reincidência específica em qualquer crime doloso (inciso II, § 3º).

Neste caso, de uma porque a norma obstativa pode vir a impedir a substituição da pena até mesmo nos casos em que o condenado, a despeito de ser reincidente específico, o é em crimes cometidos sem emprego de violência ou de baixa lesividade ao bem jurídico tutelado.

De duas porque a reincidência, conforme já alhures explicitado, muitas vezes tem como causa e fator determinante a própria omissão estatal quanto a uma correta e adequada distribuição da renda, sendo que posteriormente tal circunstância é empregada em desfavor do condenado, no momento de sua apenação judicial.

Referida flexibilização de substituição da pena privativa de liberdade, considerada a ineficácia do nada mais seria que a materialização do princípio da co-culpabilidade, já reconhecido de muito pela doutrina penal, sendo assim definido por Grégore Moura:

O princípio da co-culpabilidade é um princípio constitucional implícito que reconhece a corresponsabilidade do Estado no cometimento de determinados delitos, praticados por cidadãos que possuem menor âmbito de autodeterminação diante das circunstâncias do caso concreto, principalmente no que se refere às condições sociais e econômicas do agente, o que enseja menor reprovação social, gerando consequências práticas não só na aplicação e execução da pena, mas também no processo penal. (MOURA, 2006, p. 41).

Outra interessante proposição relacionada com tema é a recente consulta pública realizada pelo Senado Federal, pertinente ao PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 580/2015, de autoria do Senador Waldemir Moka (PMDB-MS), cuja explanação foi assim ementada: “Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção.” (Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=123021>> Acesso em 17 mai, 2016).

Referida proposição legislativa alteraria pontualmente os artigos 12, §§ 1º e 2º da LEP, Lei de Execuções Penais, determinando que, *verbis*:

Art.12. [...] § 1º O preso deverá ressarcir o Estado das despesas realizadas com a sua manutenção no estabelecimento prisional. § 2º Se não possuir recursos próprios para realizar o ressarcimento, o preso deverá valer-se do trabalho, nos termos do art. 29 desta Lei.” (NR) “Art.39.[...] VIII - indenização ao Estado das despesas realizadas com a sua manutenção;

Na justificativa legislativa do projeto, propôs o Senador Moka que “Somente transferindo para o preso o custo de sua manutenção no presídio é que o sistema penitenciário

poderá melhorar e, ao mesmo tempo, por via oblíqua, proporcionar destinação de mais recursos para outras áreas, como os serviços públicos de saúde e educação.”

Numa análise bastante rasa e imediatista, o PLS nº 580/2015 parece atender aos escopos objetivados, na medida em que, ao menos em tese, o Estado se veria ressarcido dos gastos públicos despendidos com a manutenção do preso.

Nada obstante, quando se pensa na implementação prática desta medida, verificamos sua absolutamente questionável eficácia, diante de todos os problemas atinentes à ressocialização do condenado alhures explorados.

Melhor dizendo, o projeto prevê a indenização do Estado pelo preso, com recursos próprios ou trabalho. Sucede que o perfil econômico dos delinquentes, como já dito, na maioria avassaladora dos casos não é compatível com uma indenização mediante emprego de recursos próprios.

Noutro giro, a proposição de que o preso recomponha o gasto público com seu próprio trabalho é evidentemente falha, de uma porque imagina ou pressupõe um regresso bem sucedido ao mercado laborativo, o que como visto não é freqüentemente observado à vista das premissas expostas; de duas porque, considerado que o custo médio mensal do preso ao erário é muito superior à remuneração básica do trabalhador médio, a imposição de tal obrigação econômica, se e quando o preso conseguisse se reposicionar no mercado de trabalho, lhe imporia autêntica escravização pelo Estado, considerando o tempo que seria necessário ao completo ressarcimento das despesas aos cofres públicos, mais ainda se considerarmos que nesse cenário ainda seria observada concorrência com o custeio de suas necessidades básicas.

Em suma, queremos concluir à luz de todas as ideias suscitadas que a alternativa mais eficaz, embora a longo prazo, para a redução do influxo de indivíduos no sistema carcerário nacional seria a implementação de políticas econômicas de redução da desigualdade social e, a curto/médio prazo, a flexibilização legislativa das hipóteses em que se admite a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, reservando-se a aplicação daquela somente para os delitos realmente mais graves e reprováveis, considerada sua ineficácia, principalmente para os crimes patrimoniais, medidas estas que no nosso entendimento seriam capazes de gerar melhores reflexos econômicos compatíveis com escopos da eficiência administrativa.



## 5 CONCLUSÃO

A interação dos vários ramos do conhecimento humano propicia um reflexo científico mais aprofundado com relação aos objetos de estudo que porventura se situem na interseção epistemológica entre eles existente; assim é, com relação ao tema proposto, onde a órbita jurídica tangencia a Gestão Pública de tal forma que nos permite utilizar conceitos e ideias apreendidas num campo de saber para aperfeiçoamento de institutos e figuras abstratas que somente existem no outro e vice versa.

O desenvolvimento do estudo levou-nos à conclusão principal de que a primordial faceta deste preocupante fenômeno enxergada pelo senso comum em geral, pela mídia sensacionalista e pela comunidade como um todo, via de regra, é apenas aquela que primeiro salta aos olhos quando se reflete sobre o assunto: imaginamos estabelecimentos prisionais abarrotados, condições precárias de sobrevivência dos encarcerados, etc.

Não é freqüente a reflexão acerca do *custo econômico* que essa situação impõe ao erário público. Com efeito, quando o Estado atrai para si o monopólio da função jurisdicional e da *força*, e quando através de seu poder legitimamente instituído priva alguém da sua liberdade, recolhendo-o ao cárcere público, torna-se obviamente responsável pela integridade física e pela subsistência do condenado e das pessoas que dele dependem (civilmente), considerando que a apenação deve se exaurir na pessoa do condenado e na restrição apenas de seu direito de ir e vir; não pode ser cruel ou lhe impor condições desumanas ou indignas, segundo preceituado pela Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, incisos XLV, XLVII, XLIX), de sorte que, mesmo preso, é necessário ao mesmo se vestir, se alimentar, gozar de higiene pessoal, gastos pagos com dinheiro público, isso para não mencionar a necessária prestação de auxílio à família do apenado, em determinados casos (*auxílio reclusão*).

Evidente que, a fim de garantir tais condições mínimas de subsistência, o Estado tem um dispêndio de recursos que é sustentado por toda a coletividade. Este custo, tal como tantos outros que representam a manutenção econômica do Estado, não escapa ao princípio da eficiência.

É dizer, o Estado não poderia (ou não deveria) gastar mais que o necessário com esta despesa, ou seja, lhe é exigível uma atuação excelente, otimizada, também quando se trata dos custos que o preso impõe e representa aos cofres públicos.

Assentado todo o exposto, a ponto de concluir que a reprimenda privativa de liberdade muitas vezes não cumpre seu papel ressocializador e preventivo, não é irrazoável propor que a pena também não cumpre a eficiência administrativa, na medida em que impõe ao Estado

nova oneração para a manutenção do preso reincidente. O mais notável é que o sujeito condenado, que já violou um bem jurídico abstrato e um concreto, deixa de produzir riquezas e passa a gerar apenas uma despesa pública, tantas quantas forem as vezes que transitar pelo sistema penal.

O elo vicioso, conforme demonstrado desde as primeiras linhas desta monografia, se sintetiza num processo cuja sequência de etapas é bastante lógica. Se inicia originariamente pela distribuição desigualitária das riquezas, fato que ocasiona um enorme vácuo entre as camadas sociais e evidente dificuldade de ascensão dos indivíduos posicionados mais abaixo na estrutura social.

Diante de uma sociedade já em avançado estágio de incentivo ao *consumismo*, não é difícil supor o que acontece em seguida: ao mesmo tempo em que o sujeito economicamente excluído é incitado a todo tempo para ter, adquirir, enfim consumir para obter determinado nível de aceitação social, paradoxalmente se vê num cenário onde nem mesmo dos bens de consumo básico consegue usufruir.

Nas camadas sociais mais econômica e historicamente desfavorecidas (jovens, pobres, pretos, pardos, etc.), onde predomina o império da violência privada entre os indivíduos, o caminho mais lógico é obviamente o da delinquência, da transgressão e cometimento de delitos de natureza patrimonial, refletindo uma espécie de “justiça social” feita com as próprias mãos.

Passo contínuo, o sujeito é preso, acusado, julgado e, provavelmente, condenado pelo Estado. É recolhido ao cárcere, a pena é cumprida, mas não surte o efeito preventivo esperado e o indivíduo volta à liberdade, agora com a marca de uma condenação criminal. Isso para não mencionar que o enclausuramento conjunto com outras centenas de criminosos facilita o intercâmbio de informações, experiência, etc. sobre as práticas delitivas, de sorte que o sujeito acaba saindo da prisão mais experiente do que entrou, funcionando o estabelecimento prisional como uma autêntica “escola do crime”. Sua inserção ou reinserção social e no mercado de trabalho se torna ainda mais improvável ou dificultosa; abandonado pelo Estado, o indivíduo não vê outra alternativa de sobrevivência que não seja o próprio crime e volta a delinquir. Novamente condenado, regressa ao sistema carcerário.

Reportando-se a um pequeno fragmento estatístico do presente estudo, abordado alhures, o Estado de Minas Gerais despendeu, no ano de 2014, aproximadamente R\$ 1 bi para satisfazer as despesas de condenados reincidentes, cerca de 10% do gasto total com segurança pública no período, gerando gasto prescindível que, melhor direcionado e num cenário hipotético de menor reincidência penal, poderia ser vertido a outras demandas sociais,

gerando influência positiva sobre a própria criminalidade, resultando numa espécie de ciclo positivo de maior economia/investimento social *versus* menor criminalidade, mais apto portanto à concretização dos escopos da eficiência administrativa.

O ciclo na maioria das vezes somente cessa pela morte do criminoso. As conseqüências econômicas para o Estado são evidentemente as mais nefastas possíveis, uma vez que quando este fenômeno acontece, reflete-se a total falha estatal na sua principal missão, que é a de garantir a paz social.

Em síntese de todo o exposto, pode-se rematar com propriedade que, numa perspectiva mais ampla possível, uma melhor distribuição das riquezas e a redução da desigualdade social seriam providências capazes de atender com maior amplitude à eficiência administrativa, com menor onerosidade econômica aos cofres públicos, tratando-se de reclamo impositivo e de urgência.

Para concluir, é evidente que o principal escopo do estudo desenvolvido foi a preocupação inicial, preliminar, com um gasto desnecessário de recursos públicos que poderiam ser melhor aproveitados em favor de outros benefícios coletivos; o desenvolvimento e aprofundamento do estudo, todavia, foi um pouco além, quando chegamos à ilação que a solução do problema proposto passa inexoravelmente pela preocupação social e pela humanização das instituições, sendo a economia de recursos apenas uma das conseqüências positivas desejadas, mas de vital importância para a concretização dos pilares centrais do próprio estado de Direito e da Gestão Pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; LOPES RIBEIRO, Ludmila Mendonça. **Problemas inerentes ao sistema penitenciário brasileiro: o estudo de caso de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/58756>> Acesso em: 1 abr, 2016.
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo: Perspec, 1999. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003)> Acesso em: 15 mai, 2016.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- BIBIANO, Bianca. **Por que investir na primeira infância pode mudar o Brasil**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/educacao/por-que-investir-na-primeira-infancia-pode-mudar-o-brasil/>> Acesso em: 18 mai, 2016.
- BRASIL. Código (1941). **Código Penal**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira**. Disponível em: <[www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulgados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira](http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulgados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira)> Acesso em: 15 mar, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1941, retificado em 24 out. 1941.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório do Infopen é lançado em formato aberto na internet**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf>> Acesso em: 1 abr, 2016.
- BRASIL. Senado Federal. PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 580/2015. “Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção.” Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=123021>> Acesso em: 27 mai, 2016.
- BRASILEIRO, Renato. **Nova Prisão Cautelar**. 2ª Ed. Impetus, 2012.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1950.
- GOMES, Luiz Flávio. **Violência Epidêmica e Política Equivocada**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35820/a-falencia-do-sistema-penitenciario-brasileiro>> Acesso em: 18 mar, 2016.
- GRECO, Rogério. **Direitos humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MOURA, Grégore. **Do princípio da co-culpabilidade**. Niterói: Impetus, 2006.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Método, 2009.
- SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Os modelos de Administração Pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. Revista de Ciências da Administração, v.11, n. 25, set/dez 2009.
- ZAFFARONI, Eugénio Raul; PIERANGELI, José. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. 10ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.