


**A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO DAS NEVES/MG COMO EXPRESSÃO DA ANÁLISE
ECONÔMICA DO DIREITO NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO**

**THE RIBEIRÃO DAS NEVES/MG EXPERIENCE AS AN EXPRESSION OF LAW AND
ECONOMICS IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM**

**LA EXPERIENCIA DE RIBEIRÃO DAS NEVES/MG COMO EXPRESIÓN DEL ANÁLISIS
ECONÓMICO DEL DERECHO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO BRASILEÑO**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n8-170>

Data de submissão: 18/07/2025

Data de publicação: 18/08/2025

Mariana Colucci Goulart Martins Ferreira

Doutoranda em Direito Penal

Instituição: Pontifícia Universidade Católica (PUC) - Minas Gerais

E-mail: prof.marianacolucci@gmail.com

Laís Botelho Oliveira Álvares

Doutoranda em Direito Público

Instituição: Pontifícia Universidade Católica (PUC) - Minas Gerais

E-mail: laisacademica@gmail.com

Breno Cesar de Souza Mello

Doutorando em Direito Civil

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: brenocesar.m@gmail.com

RESUMO

O estudo a seguir aborda a Análise Econômica do Direito (AED) e a sua aplicação às parcerias público-privadas no âmbito de penitenciárias, especificamente em relação ao Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) em Ribeirão das Neves/MG. A partir de uma perspectiva utilitarista, pretendeu-se averiguar – através da análise de dados constantes no Departamento Penitenciário Nacional e no Conselho Nacional de Justiça referentes à situação carcerária brasileira – se a incidência do CPPP pode ser considerado uma manifestação da AED no Brasil. Compreendeu-se, *a priori*, que o CPPP pode ser vislumbrado como uma amostra da AED no âmbito do processo de Execução Penal.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito. Direito Penal. Processo de Execução Penal. Parceria Público-Privada. Penitenciária.

ABSTRACT

The following study addresses the economic analysis of Law (EAL) and its application to public-private partnerships within penitentiaries, specifically in relation to the Public-Private Penitentiary Complex (PPPC) in Ribeirão das Neves/MG. From a utilitarian perspective, it was intended to investigate - through the analysis of data contained in the National Penitentiary Department and the National Council of Justice regarding the Brazilian prison situation - if the incidence of PPPC can be considered a manifestation of AED in Brazil. It was understood, *a priori*, that PPPC can be seen as a sample of EAL with regard to the criminal execution process.

Keywords: Economic Analysis of Law. Criminal Law. Criminal Execution Process. Public-Private Partnership. Penitentiary.

RESUMEN

El presente estudio aborda el Análisis Económico del Derecho (AED) y su aplicación a las colaboraciones público-privadas en prisiones, específicamente en relación con el Complejo Penitenciario Público-Privado (CPPP) de Ribeirão das Neves, Minas Gerais. Desde una perspectiva utilitaria, el objetivo fue determinar, mediante el análisis de datos del Departamento Penitenciario Nacional y del Consejo Nacional de Justicia sobre la situación carcelaria brasileña, si la incidencia del CPPP puede considerarse una manifestación del AED en Brasil. Se entendió, a priori, que el CPPP puede considerarse un ejemplo del AED en el proceso de Ejecución Penal.

Palabras clave: Análisis Económico del Derecho. Derecho Penal. Proceso de Ejecución Penal. Colaboración Público-Privada. Penitenciario.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar especialmente a incidência da Análise Econômica do Direito (AED) no contexto das parcerias público-privadas no âmbito penitenciário. Para tal, primeiramente será abordada a AED e o Direito Penal e a hipotética possibilidade de complementariedade entre ambos, especialmente quanto à pena e à execução penal, a partir de uma perspectiva utilitarista trazida à baila, por exemplo, por Gary S. Becker e Erik Navarro Wolkart.

A seguir, estudar-se-á o conceito das parcerias público-privadas e a possibilidade de sua aplicação durante a execução da pena. Neste momento, serão considerados, ainda, aspectos tais como o “custo” mensal do preso na iniciativa pública; a taxa de aprisionamento e déficit de vagas por ano; o crescimento populacional em geral; e as penitenciárias e regimes prisionais, consoante dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de modo a vislumbrar o investimento público relativo à execução da pena.

Finalmente, verificar-se-á o caso respectivo ao Complexo Penitenciário Público-Privado em Ribeirão das Neves de modo a averiguar se, em tese, a incidência da parceria público-privada em penitenciárias se coaduna com a aplicação da AED por meio do exame da situação dos presos nos Complexos Penitenciários Público-Privado (CPPP) I, II e III; da população prisional e da laborterapia nos Complexos Penitenciários Público-Privado (CPP) I, II e III; e, ainda, da educação pela população carcerária nos Complexos Penitenciários Público-Privado (CPP) I, II e III.

Almeja-se buscar a conclusão relativa à hipótese acerca da incidência da análise econômica do Direito nas aduzidas parcerias público-privadas através do método dedutivo, utilizando-se de pesquisa essencialmente bibliográfica e por meio da análise de dados fornecidos pelo DEPEN e pelo CNJ.

2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED) E O DIREITO PENAL: POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTARIEDADE

Inicialmente cabe salientar que a Análise Econômica é pode ser aplicada em diversos ramos no estudo da ciência jurídica, inclusive no âmbito do Direito Penal. Todavia, para melhor explicitar tal afirmação, é necessário compreender o que seria a Análise Econômica do Direito.

De tal modo, o atual movimento de Análise Econômica do Direito iniciou-se com o artigo de Ronald Coase, publicado em 1960, sobre o denominado custo social (Mackaay; Rousseau, 2020, p. 201):

A ciência econômica tinha, ao longo da primeira metade do século XX, chegado a formalizar a intuição que remonta a Adam Smith, segundo o qual a economia, deixada nas mãos dos atores, evolui, geralmente, *para os melhores arranjos do ponto de vista de bem-estar de todos*. No seu tratado sobre a economia do bemestar, o economista inglês Arthur Pigou contestava essa conclusão, mostrando que *tal evolução era impossível nos casos em que não se pode desenvolver um mercado para bens escassos. O caso particular que lhe interessava era o do efeito externo, ou externalidade*. (Mackaay; Rousseau, 2020, p. 201) (grifos nossos)

A supracitada externalidade seria produzida quando uma pessoa, enquanto presta um serviço a outra, estende o custo a terceiros ou faz com que o serviço inflija custos a terceiros de forma que não se possa cobrá-los dos beneficiários ou obter deles uma indenização em proveito das vítimas. Logo, o custo privado tolerado por quem causa a externalidade negativa é inferior ao custo social, que seria a soma desses custos privados ou dos causados a terceiros. (Mackaay; Rousseau, 2020, p. 201-202).

Para Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau (2020, p. 201-202), tal pensamento trata-se do Teorema de Coase.

Coase, ao refletir a questão em voga, compreendeu que as externalidades eram diferenças relativas aos usos correntes e incompatíveis de um recurso que se tornara escasso. Segundo este teorema, a solução a que as partes chegariam para resolver tais diferenças não depende da forma pela qual os direitos são atribuídos, sendo, na verdade, a utilização mais valorizada (a mais proveitosa) a que prevalecerá (Mackaay; Rousseau, 2020, p. 201-202).

Em relação ao Direito, Mackaay e Rousseau (2020, p. 211) aduzem que análise econômica do Direito está relacionada à eficácia da maior parte das normas existentes nos sistemas jurídicos atuais. Já no plano normativo, a AED sustenta que a existência da oportunidade de determinar a solução que seria eficaz para questões de política jurídica, ou seja, de regras futuras.

Ainda neste aspecto, Erik Navarro Wolkart (2018, p. 103) afirma que o Teorema de Coase é fundamental para a Análise Econômica do Direito, essencialmente por destacar os mistérios da negociação (*bargaining*) e da alocação eficiente de recursos.

Eis o *insight* fundamental do teorema de Coase: a alocação inicial de recursos e direitos *sempre* pode ser modificada pelas transações de mercado. Se essas transações não tiverem custo, essa

realocação será sempre a mais eficiente possível, ou seja, *será aquela capaz de conferir o maior valor possível a esses direitos e recursos*. (Wolkart, 2018, p. 103) (grifos nossos)

Portanto, pouco importa sua alocação inicial se as transações de mercado vão sempre acontecer de modo a alocar os recursos de forma mais eficiente (desde que não existam custos de transação para tais negociações) (Wolkart, 2018, p. 103).

Neste sentido, consoante a AED, os recursos devem ser aplicados de modo eficiente para permitir a fruição de direitos. Tal perspectiva pode ser aplicada ao Direito Penal, especialmente no que tange à pena e à Execução Penal.

2.1 A PENA E A EXECUÇÃO PENAL NA CONJUNTURA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

A pena é a sanção imposta ao sujeito ativo condenado pela prática de uma conduta tipificada no ordenamento jurídico brasileiro como criminosa. Segundo o art. 59 do Código Penal:

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

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

Percebe-se, a partir da análise do *caput* do art. 59, que a pena detém duas finalidades, quais sejam: retributiva e preventiva. Assim, a função retributiva relaciona-se à resposta estatal à infração cometida enquanto que a função preventiva almeja evitar a prática de novos crimes.

Todavia, Rogério Sanches alega que a pena é polifuncional no Brasil, possuindo uma tríplice finalidade: retributiva, preventiva (geral e especial) e reeducativa (2021, p. 11):

a) A prevenção geral (visa à sociedade) atua antes mesmo da prática de qualquer infração penal, pois a simples cominação da pena conscientiza a coletividade do valor que o direito atribui ao bem jurídico tutelado.

b) A prevenção especial e o caráter retributivo atuam durante a imposição e execução da pena.

c) Finalmente, *o caráter reeducativo atua somente na fase de execução. Nesse momento, o escopo é não apenas efetivar as disposições da sentença (concretizar a punição e prevenção), mas, sobretudo, a ressocialização do condenado, isto é, reeduca-lo para que, no futuro, possa reingressar ao convívio social*. (Sanches, 2021, p. 11) (grifos nossos)

Destaca-se que a Execução Penal é regida pela Lei n. 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) – e possui, ainda, aplicação subsidiária do Código de Processo Penal naquilo que for compatível. Não se pode olvidar que o processo de execução se desenvolve por impulso oficial. Transitando em julgado a sentença penal condenatória ou absolutória imprópria, cabe ao juiz da execução determinar providências necessárias para o cumprimento, respectivamente, da pena ou da medida de segurança (Avena, 2019, p. 03).

O art. 1º da LEP estabelece que “a Execução Penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. De tal modo, infere-se que a execução da pena objetiva tornar efetivo o mandamento jurisdicional determinado na sentença penal condenatória ou absolutória imprópria.

A execução da pena, logo, necessita de um mandamento jurisdicional – uma vez que não mais persiste(m) a vingança privada e/ou a autotutela como elemento(s) que solucionem eventuais “lides” em nosso ordenamento jurídico. Sendo assim, “o pressuposto fundamental da Execução Penal é a existência de uma sentença condenatória ou absolutória imprópria (absolvição com imposição de medida de segurança) transitadas em julgado” (Avena, 2019, p. 02).

Cumpre sublinhar que, relacionados a esses objetivos, há princípios que regem todas as fases de aplicação e execução da pena, tais como o princípio da intranscendência da pena;¹ o princípio da legalidade;² o princípio da inderrogabilidade;³ o princípio da

¹ Previsto no art. 5º, XLV, da Constituição Federal, que aduz que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”.

² Previsto no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal e no art. 1º do Código Penal, que preveem, respectivamente, que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” e que “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”.

³ Uma vez constatada a prática do crime, a pena não pode deixar de ser aplicada por liberalidade do juiz ou de qualquer outra autoridade. (Avena, 2019, p. 05)

proporcionalidade;⁴ o princípio da individualização da pena;⁵ e o princípio da humanidade⁶ (Avena, 2019, p. 04). Todos estes princípios devem ser considerados durante o processo de Execução Penal a fim de cumprir, essencialmente, as finalidades supramencionadas atinentes à execução da pena.

2.1.1 A Análise Econômica do Direito (AED) e o Direito Penal sob um viés utilitarista

Segundo Wolkart (2018, p. 98), Beccaria, na obra *“Dos delitos e das penas”*, foi o primeiro a alertar para a supostamente imperiosa relação entre o “custo” da pena e o benefício do crime como crucial para buscar a prevenção do comportamento criminoso, no sentido de que o mal da pena deva exceder o benefício do crime.

Wolkart (2018, p. 98) afirma que surge aí a análise de custo-benefício, essencial à AED, tanto do ponto de vista normativo quanto descritivo. Sendo assim, “especificamente para o Direito Penal, a explicação econômica para a conduta do criminoso parte do estudo de sua racionalidade ao decalcar os incentivos de sua postura criminosa desse cálculo de custo-benefício” (Wolkart, 2018, p. 98).

Para Wolkart (2018, p. 99), Jeremy Bentham é considerado por muitos o pai da AED. Sendo um dos fundadores do utilitarismo, Bentham praticamente criou a teoria da utilidade e deixou explícito o que em Beccaria estaria sugerindo, ou seja, que a pena é uma forma de impor custos à atividade criminal, alterando os incentivos com o objetivo de evitar a prática de certas condutas. De tal modo, Bentham, em tese, lançou as bases da moderna análise econômica dos crimes e das penas (Wolkart, 2018, p. 99).

A partir de uma perspectiva utilitarista, a pena seria uma ferramenta para impor “custos” à prática de condutas tipificadas como criminosas a fim de não incentivar a prática daquelas, não se impulsionando a prática de crimes através da análise desse custo-benefício. Neste aspecto, a pena deveria atuar como um meio de gerar desincentivo àqueles que pretendem cometer algum crime.

⁴ A pena deve ser proporcional ao crime praticado. Enfim, deve existir equilíbrio entre a infração praticada e a sanção imposta. O princípio encontra respaldo constitucional no art. 5º, inciso XLVI, que se refere à individualização da pena. (Avena, 2019, p. 06)

⁵ Prevista no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, desenvolve-se a individualização da pena em três fases: primeira, no âmbito legislativo (individualização legislativa ou formal), que ocorre no momento da criação do tipo penal incriminador, quando o legislador estabelece abstratamente o mínimo e o máximo da pena cominada; segunda, no âmbito judicial (individualização judicial), quando, diante do caso concreto, o juiz do processo de conhecimento, a partir dos critérios estabelecidos na legislação, fixa a pena cabível ao agente; e, terceiro, no âmbito executório (individualização executória), quando o juiz da Execução Penal adapta a pena aplicada na sentença à pessoa do condenado ou internado, concedendo-lhe ou negando-lhe benefícios como a progressão de regime, o livramento condicional, a remição etc. (Avena, 2019, p. 06)

⁶ Previsto no art. 5º, inciso XLVII, da Constituição Federal, que aduz que “não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis” e no inciso XLIX, também do art. 5º da Constituição Federal, que afirma que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”.

Mas não se pode olvidar que há as funções retributiva, preventiva (geral e especial) e reeducativa da pena, conforme supracitado. De tal modo, como poderia a pena gerar, por si só, este desincentivo à prática delituosa?

Na verdade, a abordagem hodierna entre a Análise Econômica do Direito e o Direito Penal deve considerar as penas com alto grau de eficiência sob o viés econômico, com um equilíbrio entre os “custos” e a correta aplicação do *jus puniendi* (Ramos, 2018, p. 120).

Segundo Gary S. Becker (1973, p. 13), o “custo” de diferentes punições para um infrator pode ser comparável convertendo-as em seu equivalente ou valor monetário, que é medido indiretamente apenas para multas. O “custo” de uma prisão, por exemplo, é a soma descontada dos rendimentos perdidos e o valor dado às restrições ao consumo e à liberdade. Se os rendimentos perdidos e o valor atribuído às restrições prisionais variam de pessoa para pessoa, o “custo” de uma sentença de prisão de determinado duração não é uma quantidade única, mas geralmente é maior para delinquentes que poderiam ganhar mais fora da prisão. O “custo” para cada delinquente seria maior quanto maior fosse a pena de prisão, pois tanto a perda de rendimentos quanto o consumo perdido estão relacionados ao comprimento das sentenças.

Em seu ensaio, Becker (1973, p. 43) utiliza a Análise Econômica para desenvolver soluções públicas e privadas “ótimas”, com políticas de combate ao comportamento criminoso. As variáveis de decisão do público são seus gastos com polícia, tribunais etc., que ajudariam a determinar a probabilidade de que um delito seja descoberto e o infrator apreendido e condenado, além do tamanho da punição para os condenados, e a forma de punição: prisão, liberdade condicional, multa etc. Decisões “ótimas” seriam interpretadas como decisões que minimizariam a perda social de renda por delitos, sendo esta perda a soma dos danos, custos de apreensão e condenação, além dos “custos” de execução das penas impostas.

Propõe-se no presente artigo, assim, o estudo sobre a viabilidade da utilização das parcerias público-privadas no âmbito das penitenciárias como uma forma de incidência Análise Econômica do Direito à Execução Penal.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A EXECUÇÃO DA PENA

A Lei n. 11.079/04 institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Segundo o art. 2º da supracitada legislação, “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Os §§ 1º e 2º do art. 2º aduzem que concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que versa a Lei n. 8.987/1995, quando envolver, de modo adicional à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado enquanto que concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, mesmo que abarque execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Maria Sylvia Zanello di Pietro (2021, p. 344) assim conceitua as parcerias público-privadas:

Para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a *prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público*. (Di Pietro, 2021, p. 344) (grifos nossos)

De acordo com Celso Spitzcovsky (2021, p. 199), as questões atinentes às parcerias público-privadas ganham importância cada vez maior perante a realidade institucional vivenciada pelo Brasil, já que o Poder Público possui uma quantidade crescente de demandas represadas em distintos setores em razão de orçamentos cada vez mais restritos.

Em outras palavras, *cada vez menos a Administração apresenta condições de atender sozinha às demandas que se multiplicam nos mais diversos setores, exigindo fortes investimentos para a realização de projetos de enorme envergadura*, como a construção de hidroelétricas, a melhoria da malha rodoviária, *a construção de novas penitenciárias*, estações de metrô, hospitais e escolas. De outra parte, importante consignar que o limite da capacidade de contribuição do setor privado para com o Poder Público atingiu um patamar insuportável, na medida em que a carga tributária eleva-se a padrões nunca antes vistos em nosso País. (Spitzcovsky, 2021, p. 199) (grifos nossos)

Nessa conjuntura, a solução encontrada foi tentar atrair recursos privados em condições mais favoráveis para atuar nesses projetos – inclusive relacionadas às penitenciárias – a fim de garantir a credibilidade necessária para os compromissos contraídos pela Administração Pública com terceiros (Spitzcovsky, 2021, p. 199).

Sublinha-se que o art. 173 da Constituição Federal prevê que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado apenas será admitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou interesse coletivo relevante, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. Por sua vez, o art. 174 traz o papel no Estado na atividade econômica, afirmando que *“como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado*

exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Todavia, há grande polêmica quando se considera a incidência de parceria público-privada nas penitenciárias brasileiras, haja vista que o *jus puniendi* cabe exclusivamente ao Estado. Questiona-se, outrossim, se há uma transferência na execução do *jus puniendi* – e do próprio processo de execução da pena – a partir das parcerias público-privadas no âmbito das penitenciárias. Por conseguinte, indaga-se: *seria possível permitir que uma empresa privada aufera lucros provenientes de uma execução da pena a fim de que o Estado diminua os seus “gastos”?*

Insta salientar que:

As parcerias público-privadas com objeto prisional tratam-se de concessões administrativas de serviços administrativos prestados diretamente à Administração e sua análise merece especial atenção. Isto porque, devido às funções típicas estatais a que se relaciona, o modelo exige cuidados quanto à delimitação de suas possibilidades de delegação. (Mânica; Brustolin, 2017, p. 303)

Para Fernando Borges Mânica e Rafaella Brustolin (2017, p. 308), as parcerias público-privadas do tipo concessão administrativa são uma alternativa constitucionalmente admitida desde que observados alguns limites à delegação de tarefas atinentes à execução penal. A assistência material prestada dentro do complexo prisional não apresenta óbices constitucionais ou legais quanto à viabilidade de delegação. Os serviços de suporte relacionados ao desempenho de competências estatais envolvidos na execução da pena podem ser prestados por particular (Mânica; Brustolin, 2017, p. 308).

Esses serviços de suporte integram a chamada função administrativa, que atinge atividades classificadas como preparatórias ou sucessivas, também conhecidas como serviços instrumentais à expressão jurídica do poder de polícia e à função jurisdicional. Por fim, o cerne da atividade jurisdicional e da atividade administrativa de polícia, bem como as demais atividades que compõem o núcleo da Execução Penal, tais como a assistência jurídica, a assistência social, a segurança, a contratação de pessoal e a organização do trabalho dos reclusos, em regra, não podem ser desempenhadas pelos parceiros privados, por exprimirem relação direta ou indireta com as atividades típicas estatais. (Mânica; Brustolin, 2017, p. 308)

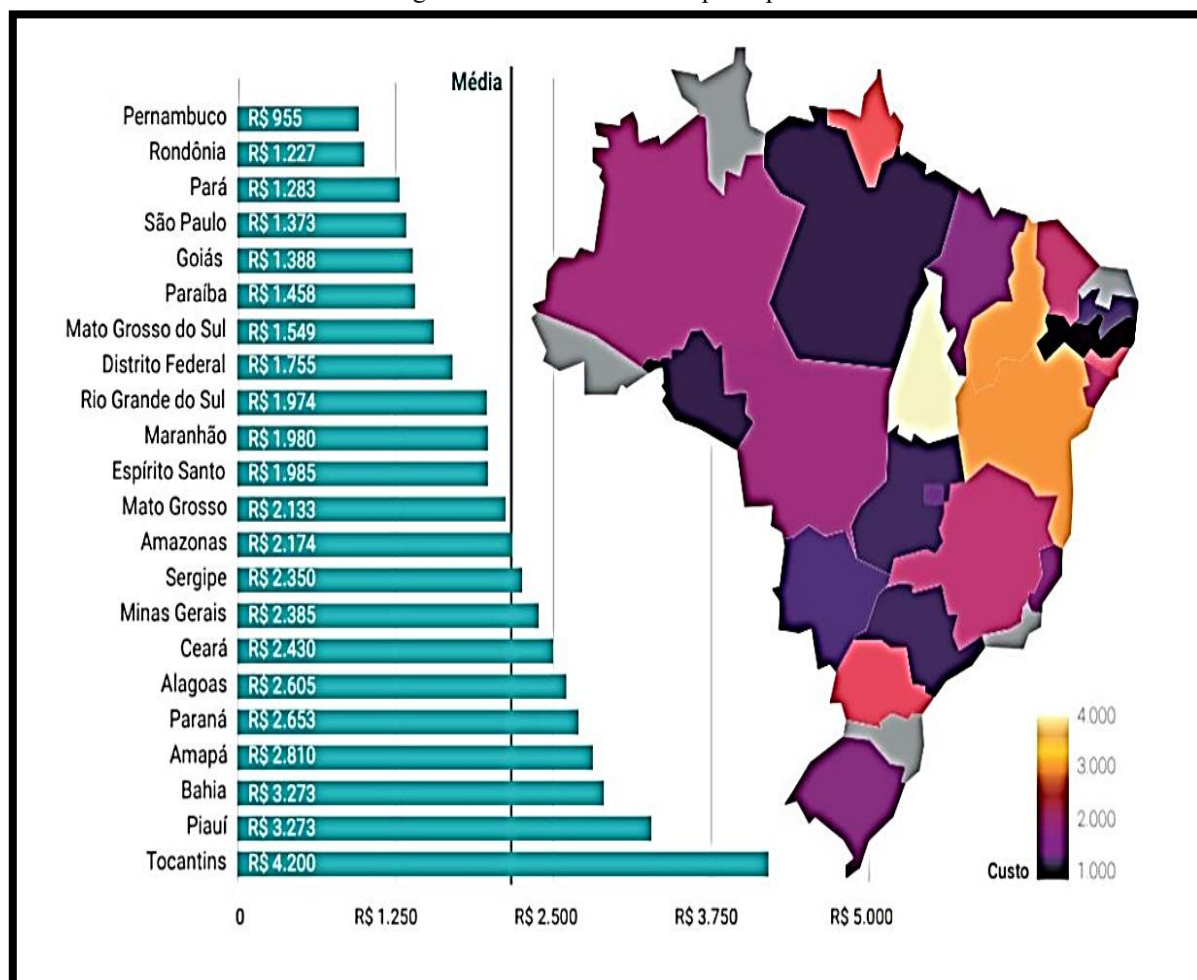
Por conseguinte, seria, segundo a visão doutrinária supramencionada, constitucionalmente cabível a parceria público-privada do tipo concessão administrativa quando se trata de penitenciárias, pois tais serviços podem ser prestados por particular. É possível, portanto, que ocorra tal situação de modo a “otimizar” a execução da sentença condenatória.

3.1 O “CUSTO” MENSAL DO PRESO NA INICIATIVA PÚBLICA

A partir de uma Análise Econômica – com a “otimização” das decisões pertinentes à execução da pena – cabe estudar o “custo” mensal de cada preso.

Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Brasil, 2021), tal “custo” é, em média, de R\$2.146. Caso seja ponderado esse valor pelo tamanho das populações prisionais das UFs, o “custo” médio é de R\$ 1.803. Todavia, a variação entre os valores apresentados pelas UFs é substancial, existindo uma diferença de 340% entre o estado com o menor “custo” *per capita*, Pernambuco (R\$ 955), e o que mais gasta, o Tocantins (R\$4.200) (Brasil, 2021, p. 23).

Figura 1. “Custo” mensal do preso por UF

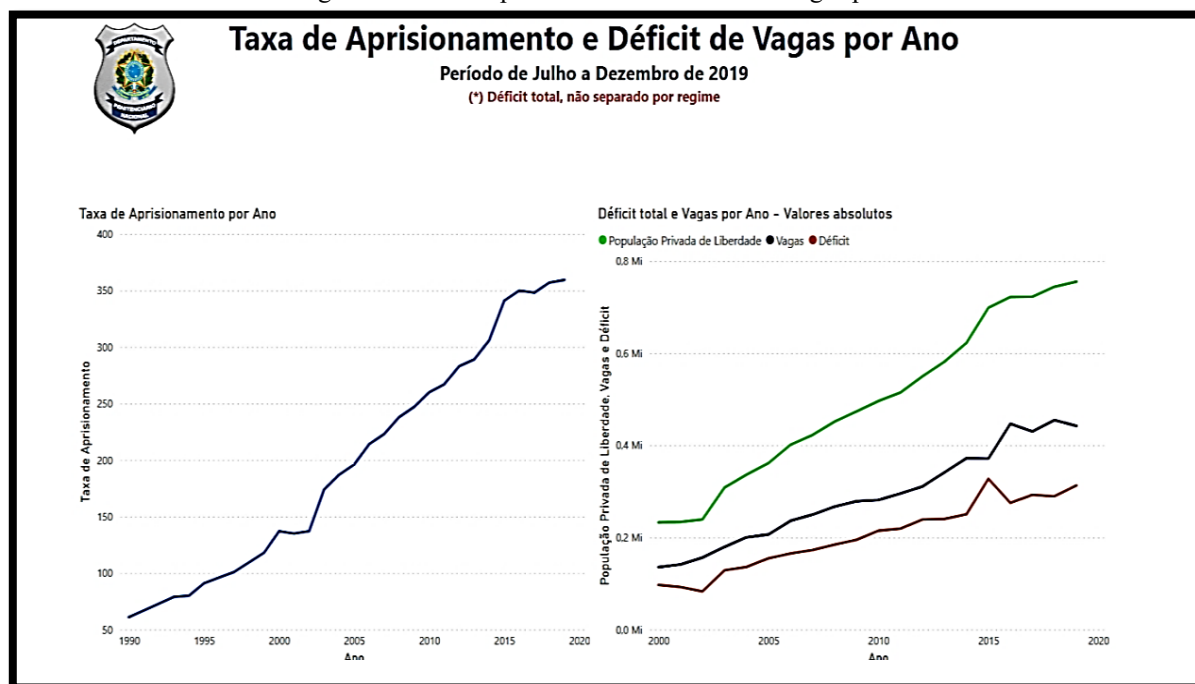


Fonte: Brasil, p. 24, 2021.

É possível perceber que há grande disparidade entre os “custos” referentes à manutenção dos presos nos mais distintos estados da federação. Vale ressaltar – a título de crítica – que tal manutenção é considerada como “gasto” e não como um “investimento” em segurança pública a partir da ressocialização do preso.

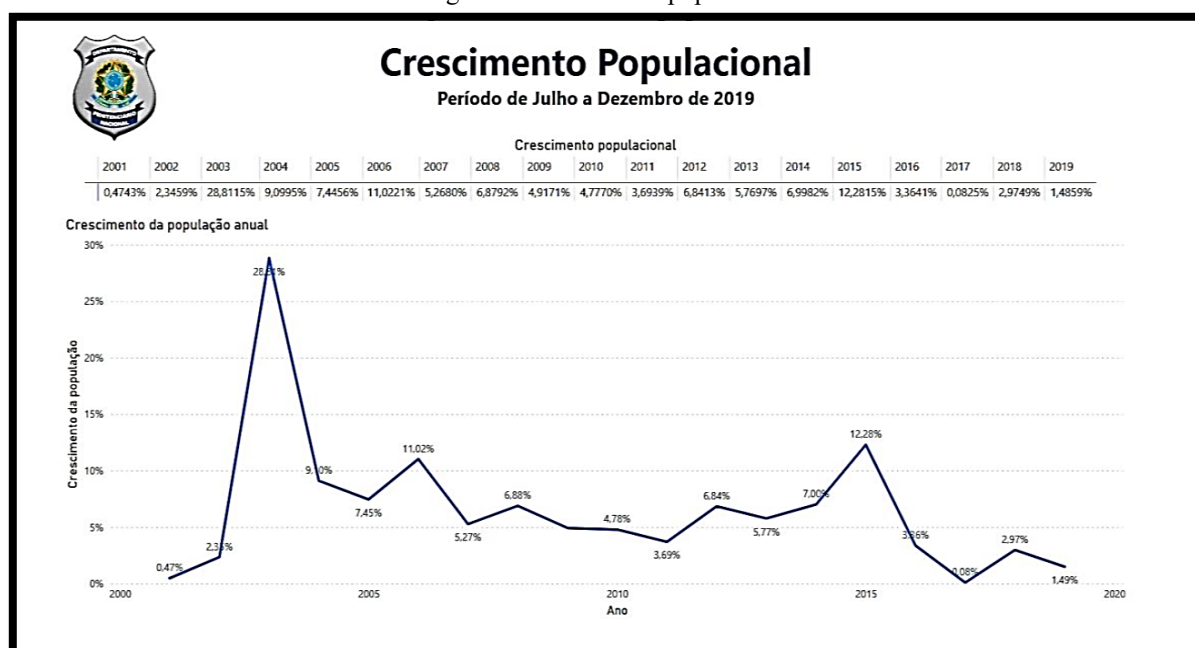
Nota-se, ainda, que o crescimento populacional não acompanhou o déficit de vagas no sistema prisional, isto é, não houve um crescimento proporcional entre ambos. Na verdade, há uma maior carência no que tange às vagas no sistema prisional, pois aparentemente ocorreu um aumento expressivo quanto à necessidade de existência das últimas.

Figura 2. Taxa de aprisionamento e déficit de vagas por ano



Fonte: DEPEN, 2019, n.p.

Figura 3. Crescimento populacional



Fonte: DEPEN, 2019, n.p.

Quanto à totalidade de penitenciárias, vislumbra-se a existência de 1.497. Em relação à destinação dos regimes prisionais, pode-se realizar a seguinte diferenciação:

Figura 4 – Penitenciárias e regimes prisionais

Destinação	Quantidade
Destinado a diversos tipos de regime	177
Destinado à realização de exames gerais e criminológico	6
Destinado ao cumprimento de medida de segurança e internação	16
Destinado ao cumprimento de pena em regime aberto ou de limitação de fim de semana	22
Destinado ao cumprimento de pena em regime fechado	364
destinados ao cumprimento de pena em regime semiaberto	114
Destinado ao recolhimento de presos provisórios	754
Outras destinações	44
Total	1.497

Fonte: Rocha; Vitoi, 2020, p. 07.

Ainda, segundo Carlos Henrique Rocha e Carlos Alberto A. Vitoi (2020, p. 07), quando se estratifica o déficit por tipo de regime ou natureza da prisão, identifica-se que a situação mais crítica é a do regime aberto com presos sentenciados, uma vez que a carência de vagas representa 81,5% do total de custodiados. No regime fechado com presos sentenciados, regime semiaberto com presos sentenciados e para os presos provisórios sem condenação, o cenário expõe uma uniformidade, com o déficit atingindo, respectivamente, 37,1%, 36,7% e 40,6% do número de custodiados.

Diante do déficit de vagas – e visando, ainda, à “otimização” da execução penal a partir de uma suposta eficiência consoante a AED – uma das soluções proposta é a penitenciária público-privada, ocorrendo, portanto, uma parceria entre o setor público e o setor privado.

3.2 ESTUDO DE CASO: O COMPLEXO PENITENCIÁRIO PÚBLICO-PRIVADO EM RIBEIRÃO DAS NEVES

A Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A. (GPA) ⁷ é responsável por implantar e administrar o Complexo Penitenciário Público-Privado (CPPP) e funciona desde 2013 (GPA, s.d., n.p.). Segundo o site da concessionária, sua missão é:

Prestar serviços de atendimento à pessoa em cumprimento de pena privativa de liberdade com qualidade, segurança, eficiência e sustentabilidade, promovendo a humanização do sistema prisional e a geração de valor para presos, família, colaboradores, acionistas, sociedade e Estado. (GPA, s.d., n.p.)

Por meio de uma licitação realizada no ano de 2009, o grupo tornou-se o responsável administrativo do projeto Complexo Penitenciário PPP com a assinatura de um contrato de concessão por 27 anos, que pode se renovar por mais cinco anos (Correa; Corsi, 2014, p. 06).

Através deste, o consórcio assumiu o compromisso de construir a infraestrutura da penitenciária desde a sua fundação e geri-lo pelo período acordado. O contrato foi assinado entre a Concessionária e a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) como interveniente-anuente, ou seja, participando e concordando com o contrato. A SEDS foi criada no ano de 2003 com a junção de duas antigas secretarias (de segurança e de justiça) e **tem por objetivo delinear a política de segurança pública do Estado de Minas Gerais através do modelo de “Gestão por Resultados”, ou seja, metas específicas para o combate à criminalidade.** Tais propósitos estão englobados em quatro grandes blocos: **reforma e profissionalização do sistema prisional; atendimento às medidas socioeducativas; integração policial; e prevenção social da criminalidade.** A SEDE, por sua vez, também foi criada em 2003 e tem como objetivo a criação de condições favoráveis para a atração de investimentos através do trabalho integrado com empresas públicas, autarquias e o setor privado. (Correa; Corsi, 2014, p. 06) (grifos nossos)

Consoante reportagem publicada no veículo Gazeta do Povo, escrita por Giulia Fontes em 14 de junho de 2019, o “custo” efetivo de cada um dos internos, por mês, é de R\$ 1.900,00, de acordo com a concessionária. O Estado repassa R\$ 3.800,00, por preso, à empresa. Tal diferença no montante seria para pagar a estrutura construída que, ao final do contrato, ficará como propriedade pública. Ao longo dos 30 anos de operação, a concessionária é responsável por trocar tudo que sofrer eventuais danos (FONTES, 2019, n.p.).

⁷ O GPA é um agrupamento formado por cinco empresas: CCI Construções S.A, Construtora Augusto Velloso S.A., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços, N.F. Motta Construções e Comércio e o Instituto Nacional de Administração Prisional – Inap (Correa; Corsi, 2014, p. 06).

Há três complexos no Presídio de Ribeirão das Neves, quais sejam: Complexo Público Privado I, Complexo Público Privado II e Complexo Público Privado III. De acordo com informações do DEPEN (2019), cada um deles possui, respectivamente, 674, 672 e 824 custodiados, totalizando 2.170 pessoas privadas de liberdade.

Figura 5 – Presos nos Complexos Público Privado (CPPP) I, II e III

Jul./Dez. 2019	Total	Fechado	Semiaberto	Provisório
CPP I	674	544	1	129
CPP II	672	541	0	131
CPP III	824	2	642	180

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações do DEPEN (2019)

Caso se considere a totalidade de 2.170 custodiados a um “custo” mensal individual de R\$ 3.800,00, a GPA recebe cerca de R\$ 8.246.000,00 por mês. O “custo” efetivo de cada pessoa com liberdade restrita, tal como supramencionado, é de R\$ 1.900,00, o que totalizaria R\$ 4.123.000,00. Há um “superávit” de R\$ 4.123.000,00 por mês no Complexo Penitenciário Público-Privado em estudo. Este montante sobressalente, conforme as informações acima, é utilizado para construção do Complexo e eventuais manutenções, uma vez que ao final do contrato, os prédios ficarão como propriedades públicas.

Considerar a “otimização” das decisões jurisdicionais é também compreendê-las como eficientes no âmbito do processo de Execução Penal. Se os objetivos da execução da pena relacionam-se às funções retributiva, preventiva (geral e especial) e reeducativa, é possível compreender que a eficácia da mencionada Execução Penal pode ser demonstrada, em tese, pela efetivação dessas finalidades.

Consoante informações constantes nos quadros a seguir, a laborterapia pela população carcerária do Complexo Penitenciário Público-Privado é, em geral, maior do que a média nacional. Por sua vez, a taxa referente à educação encontra-se bem semelhante ou mesmo inferior.

Figura 6 – População prisional e laborterapia nos Complexos Público Privado (CPPP) I, II e III

Jul./Dez. 2019	Total	Percentual
CPP I	156	23,15%
CPP II	148	22,02%
CPP III	295	35,80%
Média nacional	144.211	19,28%

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações do DEPEN (2019)

Figura 7 – Educação pela população carcerária nos Complexos Público Privado (CPP) I, II e III

Jul./Dez. 2019	Total	Percentual
CPP I	113	16,77%
CPP II	106	15,77%
CPP III	43	5,22%
Média nacional	123.652	16,53%

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações do DEPEN (2019)

Em tese, e em geral, estes índices favoreceriam a ressocialização dos condenados, principalmente caso se considere a laborterapia, que é superior à média nacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, a Análise Econômica do Direito preza pela alocação razoável e eficiente de recursos de modo a permitir a fruição de direitos.

Em relação ao Direito Penal, é possível vislumbrar uma perspectiva utilitarista especificamente quanto à execução da pena. De tal modo, recursos empregados com eficiência poderiam possibilitar que os objetivos da Execução Penal fossem hipoteticamente consolidados na conjuntura especialmente da execução de uma sentença condenatória.

As parcerias público-privadas, no âmbito penitenciário, podem supostamente se configurar como uma solução para uma execução da pena mais eficiente, o que geraria, em tese, uma maior possibilidade de concretização dos objetivos do próprio processo de execução, quais sejam, retribuir, prevenir (geral e especialmente) e reeducar. Isso porque cada vez a Administração Pública teria cada vez menos condições de atender sozinha às demandas existentes nos mais diversos setores da sociedade, inclusive no âmbito da Execução Penal.

Uma experiência nacional é o Complexo Penitenciário Público-Privado em Ribeirão das Neves/MG. A GPA é responsável pelos três complexos penitenciários – desde a construção dos mesmos até eventuais reparos para a sua manutenção – sendo que, ao final do contrato, tais prédios se consolidarão como propriedades públicas.

Além disso, caso se considere uma perspectiva utilitarista – aplicada à AED – a pena, com seus objetivos de retribuição e prevenção geral e específica, deveria atuar como um meio de gerar suposto desincentivo àqueles que pretendem cometer algum crime, o que ocorreria, hipoteticamente, a partir da própria privação da liberdade em estabelecimento prisional adequado.

Já a função reeducativa poderia ser vislumbrada, por exemplo, por meio do incentivo ao trabalho daqueles que estão com suas liberdades privadas, ressaltando-se que o CPPP em estudo apresenta índices superiores à média nacional no que tange à laborterapia. Isso demonstraria uma

realocação eficiente de recursos para a fruição de direitos, o que também se coaduna com a Análise Econômica do Direito.

Diante do exposto, conclui-se que as parcerias público-privadas no contexto penitenciário podem ser consideradas como uma manifestação da Análise Econômica do Direito no campo do processo de Execução Penal, uma vez que, em tese, trariam uma maior possibilidade de concretização dos objetivos relativos à execução da pena com uma alocação hipoteticamente mais “eficiente” de recursos.

REFERÊNCIAS

- AVENA, Norberto. Execução Penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.
- BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. Essays in the economic of crime and punishment. Chicago: Chicago University, 1974. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- BENTHAM, Jeremy. O Panóptico. Tradução de Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.
- BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.
- BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- CORREA, Gustavo Freitas; CORSI, Lucas Cavanha. O Primeiro Complexo Penitenciário de Parceria Público-Privada do Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexaolocal/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- FONTES, Giulia. Como funciona o complexo de Ribeirão das Neves, única PPP penitenciária do país. Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/ribeirao-das-neves-unica-ppp-penitenciaria-do-brasil/>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- GPA. Disponível em: <https://www.gpapp.com.br/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MÂNICA, Fernando Borges; BRUSTOLIN, Rafaella. *Gestão de Presídios por Parcerias Público-Privadas: uma análise das atividades passíveis de delegação*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 304-320, 2017.

MESSA, Ana Flávia. *Curso de Direito Processual Penal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMOS, Samuel Ebel Braga. *Análise Econômica do Direito Penal: uma abordagem para uma possível sanção penal ótima para os delitos cometidos por pessoas jurídicas*. *Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 10, n. 18, p. 115-138, jan./jun. 2018.

ROCHA, Carlos Henrique; VITOI, Carlos Alberto A. *Presídios brasileiros e parceria público-privada: o caso de Ribeirão das Neves/MG*. In: *Anais do Simpósio Enactus Brasil, 2020*. Disponível em: <http://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-04/3-presidios-brasileiros-e-parceria-pu-blico-privada.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SANCHES, Rogério. *Execução Penal para concursos*. 10. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise Econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da Justiça no processo civil brasileiro*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.