

## ENTRE A CASERNA E O CÁRCERE: COGESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL, PRIVATIZAÇÃO E INTERFACES ENTRE A PMAM E O SISTEMA PRISIONAL

"BETWEEN THE BARRACKS AND THE PRISON: CO-MANAGEMENT OF THE PRISON SYSTEM, PRIVATIZATION, AND INTERFACES BETWEEN THE MILITARY POLICE OF AMAZONAS AND THE PRISON SYSTEM

Deyber dos Santos Gomes<sup>1</sup>  
Denison Melo de Aguiar<sup>2</sup>  
Saulo Góes Pinto<sup>3</sup>  
Marcos Klinger dos Santos Paiva<sup>4</sup>  
Thiago Balbi de Souza Lima<sup>5</sup>

**RESUMO:** Este trabalho tem como objeto de pesquisa proposto investigar como a cogestão/terceirização do sistema prisional, no Amazonas, afeta a execução penal e se conecta com a atuação e a estrutura institucional da PMAM (Polícia Militar do Amazonas). Para isso, será analisado o perfil e efeitos da terceirização/cogestão prisional, a conexão e controle da atividade da PMAM, no sistema prisional, e a ressocialização de apenados militares e não militares, assim usando essas frentes para formular uma análise integrada de gestão, controle e reintegração social.

**Palavras-chave:** Cogestão/Terceirização. Sistema Prisional. Polícia Militar do Amazonas.

**ABSTRACT:** The proposed research object investigates how the co-management/outsourcing of the prison system in Amazonas affects penal execution and connects with the performance and institutional structure of the PMAM (Military Police of Amazonas). To this end, it links three real-world bases of Professor Denison Melo de Aguiar (as author/co-author): (1) profile and effects of prison outsourcing/co-management, (2) control of intelligence activity in the PMAM (Military Police of Amazonas), and (3) resocialization of military prisoners, using these fronts to formulate an integrated analysis of management, control, and social reintegration.

**Keywords:** Co-management/Outsourcing. Prison System. Military Police of Amazonas.

<sup>1</sup>Direito pela UNIHORIZONTES. Especialista em Segurança Pública pela Faculdade Focus.

<sup>2</sup>Pós-Doutor UniSalento (Itália-2024), Doutor em Direito. Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD/ UFMG). Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós- Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/ UEA). Advogado. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA/PA). Professor de ensino superior do curso de Direito da UEA. Professor da Academia de Polícia Militar do Amazonas (APM-PMAM). Professor de ensino superior do Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Coordenador da Clínica de Mecanismos de soluções de Conflitos (MARBiC/UEA). Coordenador da Clínica de Direito e Cidadania LGBTI (CLGBTI/UEA). Coordenador da Clínica de Direito dos Animais (YINUAKA-UEA). Editor-chefe da Revista Equidade. Integrante do Grupo de pesquisa Desafios do Acesso aos Direitos Humanos no Contexto Amazônico da Escola Superior da magistratura do Amazonas (ESMAM). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, cidadania e Direitos Humanos (PPGSP/UEA).

<sup>3</sup>Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Mestre em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Especialista em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional e Direito Público. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Coordenador Geral de Cursos na Escola Superior da Magistratura do Amazonas.

<sup>4</sup> Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Amazonas. Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR. Especialista em Gestão Estratégica em Segurança Pública pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul e Bacharel em Segurança Pública pela Academia da Polícia Militar do Ceará. Imortal da Academia de Literatura, Arte e Cultura da Amazônia (ALACA). Doutorando em Direito pela UNIFOR. Coordenador de Grupo de Pesquisa MARBiC/UEA em Mecanismos de Soluções de Conflitos, Direitos Humanos e Segurança Pública.

<sup>5</sup>Coronel da Polícia Militar do Amazonas. Especialista em Docência do Ensino Superior, em Segurança Pública, e em Segurança de Aviação e Aeronavegabilidade pelo ITA - Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR. Subcomandante-Geral da Polícia Militar do Amazonas (PMAM).

## INTRODUÇÃO

A relação entre segurança pública, sistema prisional e políticas de execução penal tem se tornado tema central no debate jurídico e administrativo brasileiro, especialmente diante da ampliação de modelos de cogestão e privatização no sistema carcerário. No contexto amazônico, essa discussão assume contornos ainda mais complexos em razão das especificidades territoriais, sociais e institucionais da região. Nesse cenário, surge a necessidade de compreender como a delegação de atividades estatais a entes privados no âmbito prisional impacta não apenas a execução penal, mas também a dinâmica de atuação das instituições de segurança pública, notadamente a Polícia Militar do Amazonas, que atua diretamente na preservação da ordem pública e, em diversas situações, mantém interfaces operacionais com o sistema penitenciário.

A cogestão do sistema prisional, entendida como modelo híbrido de administração envolvendo Estado e iniciativa privada, insere-se no debate contemporâneo sobre eficiência administrativa, redução de custos e ampliação da capacidade operacional estatal. Entretanto, tal modelo suscita questionamentos relevantes acerca da preservação das funções típicas de Estado, da legitimidade do uso da força e da garantia dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, a análise jurídica e institucional da privatização carcerária exige 

---

2

abordagem multidisciplinar, envolvendo direito constitucional, direito administrativo, política criminal e gestão pública, especialmente quando há interação direta com órgãos de segurança pública de natureza militar.

A interface entre a Polícia Militar do Amazonas e o sistema prisional revela-se estratégica na execução das políticas de segurança pública e na gestão de crises penitenciárias, transporte de custodiados, operações integradas e atividades de inteligência. Essa interação institucional demanda delimitação clara de competências, mecanismos de controle e protocolos operacionais que assegurem a legalidade das ações estatais. Além disso, a atuação conjunta entre sistema prisional e forças policiais influencia diretamente indicadores de segurança pública, reincidência criminal e efetividade da execução penal, tornando imprescindível a análise do impacto institucional da cogestão e da privatização carcerária sobre essas estruturas.

Diante desse cenário, o estudo intitulado “Entre a Caserna e o Cárcere” propõe analisar de forma integrada os efeitos da cogestão prisional, os processos de privatização do sistema penitenciário e as interfaces operacionais e institucionais entre a Polícia Militar do Amazonas e o sistema prisional. Busca-se compreender como esses elementos se relacionam na prática

administrativa e jurídica, avaliando impactos sobre governança pública, controle estatal, execução penal e políticas de ressocialização, contribuindo para o debate científico e para a formulação de políticas públicas mais eficientes e juridicamente sustentáveis no contexto amazônico.

Assim, a introdução apresenta o tema mostrando que a cogestão e a privatização do sistema prisional precisam ser analisadas junto com a atuação da Polícia Militar, pois esses elementos formam um sistema interligado que influencia execução penal, segurança pública, governança estatal e efetividade das políticas de ressocialização no Amazonas.

A expansão de modelos de cogestão e de privatização no sistema prisional brasileiro suscita questionamentos jurídicos e institucionais relevantes acerca dos limites da delegação de funções estatais e da preservação do monopólio do uso legítimo da força. No contexto do Amazonas, essa discussão ganha maior complexidade diante da necessidade de integração operacional entre o sistema penitenciário e a Polícia Militar do Amazonas (PMAM). A problemática central reside em compreender até que ponto a cogestão prisional impacta a execução penal, a governança estatal e a efetividade do controle institucional sobre a custódia de pessoas privadas de liberdade, sobretudo em ambientes marcados por forte presença do crime organizado e por vulnerabilidades estruturais do sistema penitenciário.

3

A gravidade dessa discussão torna-se evidente quando se observa a rebelião ocorrida em janeiro de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus, que resultou na morte de 56 detentos após confronto entre facções criminosas rivais, em um dos episódios mais violentos da história recente do sistema prisional brasileiro. O evento evidenciou fragilidades estruturais do sistema carcerário e exigiu atuação intensa das forças de segurança pública estaduais para contenção da crise, restabelecimento da ordem e busca de foragidos, demonstrando, na prática, a interdependência entre sistema prisional e atuação policial militar em cenários de crise penitenciária. Assim, a problemática científica consiste em analisar se modelos de cogestão e privatização fortalecem ou fragilizam a capacidade estatal de resposta a eventos críticos, bem como seus impactos sobre a execução penal e a segurança pública no Estado do Amazonas.

A problemática mostra que o grande ponto de debate é saber se a cogestão e a privatização do sistema prisional fortalecem ou enfraquecem o controle estatal e a execução penal, usando a rebelião do COMPAJ em 2017 como exemplo real de como a atuação integrada da PMAM e do sistema penitenciário é essencial em crises carcerárias.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, no Estado do Amazonas, como a cogestão do sistema prisional impacta a capacidade estatal de cumprir finalidades previstas na lei de execução penal, principalmente assistência ao preso e ressocialização, e como isso se conecta, na prática, com demandas operacionais e institucionais da PMAM (Polícia Militar do Amazonas). Assim, a base empírica e teórica parte da constatação de que o modelo de cogestão pode regularizar serviços essenciais e melhorar a gestão interna, mas permanece condicionado a fiscalização forte do Estado, além de não resolver sozinho problemas estruturais como superlotação e custo por preso — o que desloca efeitos para a segurança pública “fora do muro” e pressiona a atuação da PMAM (Polícia Militar do Amazonas) em crises e contenções intramuros.

Assim, a hipótese sugere que o equilíbrio entre a cogestão, o sistema prisional e a PMAM residem na capacidade técnica de converter a norma jurídica em uma atuação operacional proporcional, legal e transparente, respaldando sua conduta nos termos da legislação.

A pesquisa bibliográfica consistirá na análise de obras doutrinárias, artigos científicos, legislações pertinentes e normas institucionais relacionadas a Lei de Execução Penal, ao Direito Constitucional e à Segurança Pública. A pesquisa documental abrangerá a análise de doutrinadores, a Constituição Federal de 1988 e outros documentos que envolvam a atuação da cogestão do sistema prisional e atuação das policiais militares.

4

O estudo toma como referência a análise do perfil de terceirização/cogestão dos presídios amazonenses e seus efeitos práticos, para construir uma pergunta mais ampla: em que medida a cogestão, como política de gestão prisional, altera (para melhor ou pior) as interfaces institucionais entre prisão e policiamento ostensivo no Amazonas? (SANTOS; JESUS; AGUIAR, 2025).

O recorte complementar (e decisivo) é entender que “interface” entre sistema prisional e PMAM (Polícia Militar do Amazonas) não é só logística de efetivo: envolve também governança, controles e fluxos de informação. Por isso, o objeto inclui examinar como mecanismos de controle da atividade de inteligência (isto é, regras e fiscalizações que garantem legalidade e legitimidade da produção de conhecimento estratégico) podem funcionar como ponte — ou gargalo — entre as necessidades da segurança pública e os limites constitucionais/legais do Estado, especialmente quando a gestão prisional é parcialmente terceirizada (PINHEIRO; AGUIAR; ZOGAHIB, 2025).

Além disso, a pesquisa incorpora o problema da ressocialização de apenados militares (um caso particular dentro do universo prisional), porque ele expõe um ponto sensível: o “duplo estigma” (ex-detento e falha institucional) e a necessidade de programas específicos e integrados — tema que ajuda a testar se o sistema (inclusive sob cogestão) entrega reintegração real ou apenas “administra a custódia”. Isso permite avaliar se as políticas de execução penal e os arranjos institucionais da PMAM (Polícia Militar do Amazonas) convergem para reduzir reincidência e reconstruir vínculos sociais, ou se permanecem fragmentados e pouco efetivos (CARMO et al., 2025).

A justificativa institucional para a PMAM (Polícia Militar do Amazonas) apoiar e sediar (por meio de sua academia, centros de formação e estruturas administrativas) uma agenda científica/acadêmica sobre suas próprias práticas é direta uma vez que a organização policial que não produz conhecimento vira refém de “achismos” e modismos e não acompanha as mudanças de paradigmas da sociedade. Dessa maneira, a PMAM (Polícia Militar do Amazonas) depende de decisões rápidas e de alto impacto (operações, patrulhamento, inteligência, gestão de crise), e isso exige base de evidências e mecanismos de controle que sustentem legalidade e legitimidade. Assim, o debate acadêmico sobre controle da atividade de inteligência mostra precisamente esse ponto: a Inteligência de Segurança Pública precisa produzir conhecimento estratégico para orientar o comando e as operações, mas sem virar “terra sem lei”; por isso, os autores destacam a centralidade de estrutura normativa e mecanismos de controle, sob pena de o sigilo próprio da inteligência sufocar a fiscalização democrática e a proteção de direitos (PINHEIRO; AGUIAR; ZOGAHIB, 2025)

Uma segunda justificativa institucional é que a PMAM (Polícia Militar do Amazonas) não é só “força de rua”: ela é parte de um ecossistema de justiça e execução penal que devolve pessoas ao convívio social. Se esse retorno acontece de forma desestruturada, a conta chega na ponta — mais reincidência, mais ocorrências, mais tensão social. Isso fica ainda mais evidente no caso do apenado militar, porque ele não enfrenta apenas a pena, mas também um “duplo estigma” (ex-detento e ruptura com padrões disciplinares), o que demanda políticas de reintegração específicas e verificáveis. A literatura assinada em coautoria por Aguiar coloca essa singularidade como objeto de análise e propõe estratégias para reintegração, o que fundamenta institucionalmente programas internos (acompanhamento, capacitação, redes de apoio e protocolos) como tema legítimo de pesquisa aplicada dentro da PMAM (Polícia Militar do Amazonas) (CARMO et al., 2025).

A terceira justificativa institucional é orçamentária e gerencial: sem investimento em infraestrutura, tecnologia e capacitação, a PMAM (Polícia Militar do Amazonas) perde efetividade e aumenta risco operacional. E investimento, no setor público, não é “vontade”; é planejamento, governança e conformidade. Um estudo voltado à captação de recursos públicos na PMAM (Polícia Militar do Amazonas) enfatiza a pressão financeira sobre a instituição (com alta rigidez de despesas de pessoal) e discute, com foco em emendas parlamentares, como estruturar processos para buscar recursos e viabilizar aparelhamento e melhoria institucional (AMARAL et al., 2025). Isso dá base acadêmica para justificar núcleos internos de planejamento e captação, manuais de procedimento, métricas de retorno e prestação de contas — ou seja, pesquisa aplicada diretamente ligada à sobrevivência institucional e à melhoria do serviço público (AMARAL et al., 2025).

## 2. DESESTATIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Não há conceitos exatos para a desestatização ou privatização e na maioria das vezes os conceitos estão interligados, desse modo, conforme Baracho (1998, p. 169-170) a desestatização é um fenômeno mais amplo que a privatização, pois, essa seria uma espécie de alienação do patrimônio público informando, ainda, que segundo as instruções do Banco Mundial, os requisitos básicos para a privatização seriam os seguintes: “oferta pública de ações, colocação privada de ações, novos investimentos privados num empreendimento estatal, venda de ativos estatais ou de empreendimentos estatais, reorganização ou fragmentação e venda aos empregados ou aos administradores”.

Já, por sua vez, o aposentado Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto (1995, p. 125) informa que a “privatização não é mais que uma troca de bastões entre proprietários controladores de unidades empresariais”.

Por fim, Bandeira de Mello (2009, p. 176) não parece ser favorável à ideia de tratar a privatização da forma ampla como outros pretendem, uma vez que no seu sentido estrito, não poderia passar a abranger institutos ou elementos tão diversos, como, por exemplo, a concessão de serviço público.

No sentido contrário, a estatização, ou privatização segundo o Lopes Queiros e Batista dos Santos (2011, p. 996-999), poderia ocorrer meio de concessões e permissões, ainda incluindo outras formas de parceria como a franquia e as parcerias público-privadas; os contratos de gestão; a terceirização de prestação de estímulos positivos e etc.

## 2.1. SERVIÇO PÚBLICO E ATIVIDADE ECONÔMICA

A Carta Magna, atual, trata desse assunto, principalmente, por meio dos artigos 173 a 175, os quais expõem que, somente, o Estado prestará diretamente atividade lucrativa, ou seja, atividade econômica nas hipóteses elencadas na Constituição Federal, atual, e nas hipóteses de relevante interesse nacional e de interesse coletivo. Desse modo, em regra os serviços públicos seriam prestados pelo Estado ou por meio dos particulares utilizando da concessão e permissão de direito público.

A questão controvertida, no entanto, de importância considerável para o assunto ora tratado. Assim, conforme, expõe Bandeira de Mello (1998, p. 173), que é por meio de tal diferenciação que se separa o campo de atuação do Estado e o respectivo regime jurídico, ora segundo protagonista e titular da prestação de determinada atividade intrínseca a sua razão de ser, ora como mero concorrente dos particulares, nas atividades econômicas.

O assunto, conquanto, seja problemático mesmo com a Constituição trazendo um rol não exaustivo de serviços públicos nos artigos 21, X; XI; XII, “a” a “f”; XV e XXIII; 25, §2º e 30, V, bem como tornando excepcional a prestação de atividade econômica pelo Estado, boa parte dos serviços públicos é economicamente explorável, dificultando a diferenciação.

Desse modo, isso acarreta consequências relevantes para a utilização das parcerias pública-privada assim deverá ser analisado o conceito de desestatização ou de privatização para cada caso.

7

## 2.2. MODELOS DE PARCERIA PÚBLICA-PRIVADA

Salientasse que o Brasil já utiliza o modelo de parceria pública-privada, entretanto, quais modelos há atualmente, segundo D’urso existe dois modelos principais o norte americano e francês. Naquele o indivíduo privativo de liberdade(preso) é entregue, totalmente, sob a tutela da iniciativa privada durante a execução da sua pena. Todavia, no modelo francês o detento ficará sob os cuidados da iniciativa privada e do Poder Público, ou seja, será efetuada uma “parceria”

Desse modo, há uma cogestão, sendo que a iniciativa privada ficará responsável pela alimentação, saúde, vestuário, higiene, lazer, ou seja, todos os direitos previstos para assegurar uma melhor qualidade de vida no cumprimento a pena, enquanto, o Estado ainda ficará responsável pelo aspecto jurídico. Logo, o Estado, ainda, terá o poder de punir o apenado, por exemplo pelo descumprimento, no caso do Brasil, das normas da lei 7.210(lei de execução penal).

Ainda, segundo D'urso, doutor em direito penal, tratasse de um modelo de terceirização que não poderá jamais onerar o preso, ou seja, o Estado ainda deverá arcar com os custos do empreendedor privado, ou seja, sua remuneração.

Posteriormente, expõe ainda que a atividade laborativa do apenado nesse modelo não deve visar o lucro, mas sim a sua ressocialização e o ressarcimento das despesas que o preso criou com o seu delito, na devida assistência a sua família e na poupança para quando for liberto. Como alerta, ainda, Rabello que o objetivo da atividade laborativa do detento não é o lucro para o sistema penitenciário, todavia, visa qualificar o preso profissionalmente e, desse modo, habilitá-lo para ingressar no mercado de trabalho. Por fim, fica demonstrado que o Brasil adotado um modelo de parceria pública-privada baseado no modelo francês. Sequencialmente, as parcerias público-privada, atualmente, são regulamentadas na Lei n. 11.079/2004, a qual cria normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas, no âmbito da administração direta e indireta, tanto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, PAVANI expõe que as parceria público-privada é todo o ajuste que a Administração Pública de qualquer nível celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao bem-estar da sociedade, como são as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos. (PAVANI; ANDRADE, 2006, p. 36) Importante frisar que a modalidade de parceria público-privada a ser adotada nas penitenciárias brasileiras é a concessão administrativa, já que haverá repasse econômico do Estado ao parceiro privado, contudo, sem a cobrança de tarifas dos usuários.

8

Melo, assim, (2006, p. 664) conceitua concessão:

Concessão é o instituto pelo qual o estado atribui um serviço público (os que defendem a concessão administrativa de serviços ao estado entenderão que nem sempre público, tendo em vista a referida modalidade) a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições avençadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual do equilíbrio econômico-financeiro, seja através da contraprestação contratual pela administração ou pelo pagamento de uma tarifa pelo particular.

Por sua vez, Binenbojm (2005, p. 4) conceitua concessão administrativa:

Espécie do gênero concessão de serviço público, sendo este prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa, e sendo o concessionário remunerado por contraprestação pecuniária do Poder Público (em conjunto ou não com outras receitas alternativas). Em tal hipótese, a Administração Pública é de ser considerada a usuária indireta dos serviços, vez que estes são prestados diretamente pela concessionária à população. Este seria o caso, por exemplo, de um serviço de coleta de lixo, sem cobrança de tarifa dos usuários diretos.

### 3. PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Inicialmente a questão da privatização no âmbito dos presídios é relativamente recente e surgiu como uma possível solução para a crescente demanda de “vagas” no sistema prisional e ainda para garantir a devida aplicação da lei para o apenado, ou seja, para proteger seus direitos não atingido pela sentença penal.

#### 3.1. O MODELO FRANCÊS

Na França, após muitos projetos de lei, foi promulgada a lei nº87/432 que trata sobre o assunto da privatização a seguir segue os assuntos de maior relevância para o tema supracitado com a devida tradução para o idioma brasileiro:

A lei nº87/432: A Assembleia Nacional e o Senado aprovaram .... O presidente da República promulga a lei cujo teor é o seguinte: (...)

Art.2º. O Estado pode confiar a uma pessoa de direito público ou privado uma missão versando ao mesmo tempo sobre a construção e adaptação de estabelecimentos penitenciários(...)

Estas, pessoas, ou grupos, são designadas ao final de um processo licitatório. Nos estabelecimentos penitenciários as funções outras que de direção, cartório, vigilância, podem ser confiadas a pessoas jurídicas de direito público ou privado segundo uma habilitação definida por decreto. Estas pessoas podem ser escolhidas em processo licitatório na forma prevista na alínea precedente.

Como exposto no trecho de lei supracitado o particular pode participar de um processo licitatório com o fim de participar do sistema privatizado no âmbito penitenciário. Logo, desse modo no sistema penitenciário, ou seja, no modelo francês há uma dupla gestão, sendo que o setor privado administrará o presídio em parceria com o Estado. O Estado ficará encarregado das questões legais da execução da pena, especificamente, bem como responsável pela segurança interna e externa e o setor privado pelas “questões” materiais como a alimentação, a saúde, o transporte, o lazer, a educação, a assistência social, ou seja, tudo referente à estadia do indivíduo privativo de liberdade no período da sentença e para tal receberá um importe pago pelo Estado. Desse modo, o modelo francês é o que mais se aproxima das parcerias públicas-privadas que já está sendo implementado no Brasil.

#### 3.2. MODELO NORTE-AMERICANO

A privatização nos Estados Unidos da América começou em 1980, todavia, no primeiro momento não logrou êxito, pois, houve muitas denúncias de maus-tratos contra os detentos e outro fator foi a utilização da mão de obra dos presos gratuitamente pelos empresários

responsáveis pela gestão penitenciária o que, obviamente, prejudicou em demasia os demais empresários acabando desse modo com a livre concorrência e gerando protesto contra a privatização dos presídios.

Logo, somente no século XX a questão da privatização foi retomada pelo aumento massivo de detentos e as ideias de livre mercado. Importante salientar que no modelo citado o indivíduo privativo de liberdade é entregue sob a tutela da iniciativa privada durante a execução da sua pena.

#### 4. CONSTITUCIONALIDADE(LEGALIDADE) DA PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Salientam alguns doutrinadores que a privatização dos presídios não seria possível, pois, é dever do Estado assegurar o devido cumprimento da pena do indivíduo privativo de liberdade uma vez que atual legislação vigente não permitiria a delegação dos serviços efetuadas nas unidades prisionais a iniciativa privada.

Contudo, há ainda outros doutrinadores que pensam diferente, já que entendem que a iniciativa privada possui modalidades, ou seja, subdivisões de delegação que seriam em tese possíveis para serem aplicados no sistema prisional.

Tal tema foi muito bem exposto por Schelp (2009) em uma reportagem sobre a privação de presídios no Brasil:

10

Como a lei não proíbe textualmente a terceirização, no entanto, as interpretações variam. No entendimento de alguns juristas, a administração privada é constitucional, desde que os agentes penitenciários (atuais policiais penais) trabalhem sob as ordens de uma autoridade estatal. Assim, o estado não abdica de seu monopólio do uso da força. “O agente privado pode até ter a chave do cadeado, mas todas as decisões em relação ao preso são tomadas por um juiz ou, em menor escala, pelo diretor do presídio”, diz a promotora de Justiça de São Paulo Deborah Kelly Affonso, autora de uma dissertação de mestrado sobre o assunto. Por essa razão, nas penitenciárias terceirizadas costumam trabalhar três ou mais funcionários públicos, em geral diretores e chefes de segurança, cuja obrigação é controlar e fiscalizar a atuação da empresa concessionária e de seus empregados.

Desse modo, subtendesse do texto supracitado que, em tese, seria perfeitamente possível a terceirização dos presídios, ou seja, sua privatização em parte sem afrontar a texto legal brasileiro, ou seja, a Carta Magna atual.

Logo, a delegação das atividades vinculadas ao exercício das atividades administrativas, ou seja, extrajudiciais. Também é importante analisar o texto legal da Constituição Federal, em seu artigo 24, I e § 2º expõe:

Art. 24- Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. § 2º - A

competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Por conseguinte, em tese, não há obstáculo para que os Estados Federados legislem acerca do direito penitenciário e por consequência possibilitem a os meios para utilizarem parcerias com a iniciativa privada, desse modo, não há afronta ao texto constitucional.

Ainda há outro argumento favorável à constitucionalidade da privatização dos presídios, pois, conforme a Carta Magna de 1988 no seu artigo 5º, XLVIII, XLIX e LXII:

Art. 5º: [...]

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

Dessa maneira, percebe-se pelos artigos supramencionados que a Constituição Federal atual expõe que será estabelecimentos diferenciais, logo, sem retirar a hipótese de que sejam de propriedade privadas ou mesmo administrados pela iniciativa privada, todavia, garante diversos direitos que se devidamente efetuados não haveria nenhuma divergência com a existência de penitenciárias privadas.

Logo, conforme Mirabete (1993) não há proibição legal para tal possibilidade:

Nada impede que a lei federal ou estadual, por instrumento hábil (delegação, concessão, permissão ou privatização), encarregue uma pessoa jurídica de direito privado de exercê-la para promover a execução material das penas (...). Mas em caráter geral, por força de norma complementar estadual, nada impede que os estabelecimentos penais sejam geridos e operados por empresa privada, ressalvadas as atividades jurisdicionais e administrativas judiciárias(...). Não há dispositivo que vede a possibilidade de a gerência e operação material dos estabelecimentos penais ser exercida por entidade privada. Em nenhum momento a lei federal dispõe que o diretor e os servidores devam ser obrigatoriamente servidores públicos. Embora se refira a "pessoal administrativo", deve-se entender que essas funções podem ser exercidas por particulares, de entidade privada, quando se trata de atividades de mera execução material da pena (vigilância, instrução técnica, trabalho, assistência etc.).

A discussão acerca da participação da iniciativa privada na gestão do sistema prisional brasileiro envolve intenso debate doutrinário e jurídico. Parte da doutrina sustenta que a privatização de presídios não seria juridicamente possível, uma vez que a execução penal constitui atividade típica do Estado, relacionada diretamente ao exercício do poder punitivo estatal, sendo, portanto, indelegável. Nesse entendimento, cabe exclusivamente ao Estado assegurar o cumprimento da pena, a custódia do preso e a garantia dos direitos fundamentais da pessoa privada de liberdade, conforme estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pela Lei de Execução Penal.

## 5. CONCESSÃO, PERMISSÃO E PARCERIA PÚBLICA-PRIVADA

A privação dos presídios pode ser dar por meio de principalmente de concessão, permissão e parceria pública-privada.

Logo, consoante o artigo 175 da Constituição Federal: “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Assim, concessão, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

É o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Destarte, o conceito exposto é possível extrair algumas das exigências principais da concessão, quais sejam, ter uma natureza contratual e ser acordado de modo não precário e possuir ainda prazo determinado em um acordo de vontades.

Oliveira (OLIVEIRA, op. cit., p. 248) expõe três fatores fundamentais para a utilização das parcerias públicas-privadas nessa nova forma de concessão, quais sejam:

a) a limitação ou esgotamento da capacidade de endividamento público: os limites moralizadores colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00) reduzem ou esgotam a capacidade de investimento do Poder Público na prestação direta dos serviços públicos e na criação de infraestrutura adequada (“gargalos” de infraestrutura). b) necessidade de prestação de serviços públicos não autossustentáveis: após o período de desestatização na década de 90, quando grande parte dos serviços públicos “atravessados” foi concedida aos particulares, o Estado permaneceu com a obrigação de prestar serviços não autossustentáveis, assim definidos por necessitarem de investimentos de grande vulto ou pela impossibilidade jurídica ou política de cobrança de tarifa do usuário; c) princípio da subsidiariedade e necessidade de eficiência do serviço: o Estado subsidiário valoriza a atuação privada, considerada mais eficiente que a atuação estatal direta.

Já a permissão por sua vez, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

É, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.

Desse modo, são requisitos principais da permissão: depender de licitação, conforme o artigo 175 da Carta Magna supracitado, ter o objeto a execução de serviço público, o serviço passe a ser executado em nome do permissionário e é por sua conta e risco, também ficará sujeita às condições impostas pela administração e a sua fiscalização, ainda poderá ser alterada ou revogada a qualquer momento pela administração, por motivo de interesse público e por fim ainda não há prazo definido, contudo, a doutrina admite sua hipótese.

Conforme Mello (2006):

A permissão pelo seu caráter precário, seria utilizada, normalmente, quando o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço ou (...) quando os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizaria a satisfação econômica.

Logo, as parcerias públicas-privadas são contratos que possuem vínculo entre a administração pública, ou seja, o Estado, e a iniciativa privada de natureza obrigacional almejando à implantação ou gestão das obras, serviços, atividades de interesse público.

Por sua vez, as modalidades de PPP estão descritas na Lei Federal nº 11.079/04, art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Seus requisitos são:

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017)

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Assim, o debate contemporâneo concentra-se na delimitação jurídica entre atividades indelegáveis do Estado e serviços auxiliares que podem ser contratados junto à iniciativa privada, buscando conciliar eficiência administrativa, legalidade e respeito aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

13

## 6. A LEI DE EXECUÇÃO PENAL (7.210/84)

A Execução Penal é o momento em que o Estado como único detentor do *jus puniendi* conforme o regime democrático vigente torna efetivo o uso da força, ou seja, visando cumprir a sentença penal restringir a liberdade de locomoção do indivíduo privativo de liberdade mesmo contra a sua vontade até o devido cumprimento da pena aplicada.

Todavia, “o poder de império” do Estado nesse momento, em tese, somente deve restringir o direito de locomoção do indivíduo privativo de liberdade, pois, seus outros direitos garantidos constitucionalmente e especificados ainda na lei de execução penal supramencionada são mantidos como o direito à saúde e à educação.

Desse modo, a pena segundo Capez: “Pena é a sanção penal de caráter aflitivo, imposta pelo Estado, em execução de uma sentença, ao culpado pela prática de uma infração penal,

consistente na restrição ou privação de um bem jurídico, cujas finalidades são aplicar a retribuição punitiva ao delinquente, promover a sua readaptação social e prevenir novas transgressões pela intimidação dirigida a coletividade. (CAPEZ, 2007, p. 17).”

A natureza jurídica da Execução Penal visa ressocializar o apenado, pois, a Lei de Execução Penal ainda prevê, por exemplo, permissão para trabalho externo conforme artigo 36 da LEP. Dessa maneira, há na doutrina quem sustente que lei de execução penal possui natureza jurídica complexa ou mista, já que ocorre tanto no plano jurisdicional, ou seja, no juízo da execução penal e ainda no plano administrativo, sendo esse último o quê, em tese, poderia ser repassado para a iniciativa privada.

## 6.1. DESPESA COM A MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS TERCEIRIZADOS

O importe com a manutenção dos presídios terceirizados seria menor em relação aos habituais, conforme expõe Donahue (1992, p 190) que, ainda, cita os seguintes argumentos para a administração da gestão privada ser mais eficiente que a gestão habitual, ou seja, pública:

De maneira geral, podem ser citadas três razões fundamentais para a presença de maior eficiência na gestão de recursos por parte de uma administração privada do que de uma administração estatal: não há na gestão privada os entraves burocráticos típicos da administração pública (muitas vezes necessários à atuação transparente e isonômica da administração pública, em nome de princípios de Direito Administrativo, como da legalidade, publicidade, motivação, etc.); os administradores privados são sócios ou se reportam diretamente aos donos das firmas, tendo a expectativa de auferir certo benefício profissional com o aumento da eficiência; os empregados da empresa correcional têm maior oportunidade de ascensão dentro da empresa.

Ainda segundo dados da Comissão Parlamentar de Investigação do Sistema Carcerário (BRASIL, 2009), a gestão privada mostra capacidade em produzir recursos para investir os subsídios que seriam gastos pelo Estado de forma ineficaz.

Todavia, Minhoto (2002) expõe que a privatização do sistema penitenciário brasileiro não deve ser baseada, somente, em critérios de custo-benefício, mas também em qualidade e gestão como um todo, informa ainda minhoto que as reduções do importe gastado na gestão privada ou pública são mínimos. No entanto, segundo o autor nos estabelecimentos terceirizados o verdadeiro benéfico é a ser observado é o retorno do infrator para a sociedade, ou seja, sua ressocialização.

A terceirização e a cogestão de serviços públicos, especialmente no contexto amazônico, devem ser compreendidas a partir de seus impactos institucionais, jurídicos e sociais. A produção científica associada a Denison Melo de Aguiar demonstra que políticas públicas no Amazonas precisam ser analisadas considerando fatores regionais estruturais, como

desigualdade social, limitações logísticas e especificidades territoriais. Nesse sentido, a discussão sobre cogestão do sistema prisional ultrapassa a dimensão econômica, alcançando a esfera da efetividade de direitos fundamentais, da legitimidade estatal e da capacidade de controle institucional sobre serviços públicos sensíveis, como segurança pública e execução penal.

No âmbito da segurança pública, pesquisas com participação de Aguiar destacam a centralidade do controle institucional, especialmente sobre atividades estratégicas como inteligência policial e gestão operacional. A literatura evidencia que a governança pública, o controle interno e a observância dos princípios constitucionais estruturantes da Administração Pública são indispensáveis para a manutenção da legalidade e da eficiência estatal. Nesse cenário, a articulação entre sistema prisional e órgãos de segurança pública, como a Polícia Militar do Amazonas, revela-se elemento essencial para evitar falhas institucionais que possam comprometer tanto a execução penal quanto a proteção da ordem pública.

Na dimensão ressocializadora, a produção acadêmica evidencia que a reintegração social de apenados depende da integração entre sistema de justiça, políticas públicas sociais e instituições de segurança pública. Estudos relacionados à política criminal e ao sistema de justiça indicam que a ressocialização exige políticas estruturadas, acompanhamento contínuo e atuação coordenada entre múltiplos órgãos estatais. Assim, a análise integrada entre cogestão prisional, controle institucional e políticas de reinserção social permite compreender os efeitos sistêmicos da terceirização sobre a execução penal no contexto do Amazonas, especialmente em realidades institucionais específicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, é importante salientar que o atual cenário do sistema prisional, especificamente, com a utilização da gestão pública não possui estrutura para sanar irregularidades mínimas como o desrespeito a dignidade da pessoa humana que advém da sua condição de detento nas penitenciárias brasileiras, bem como o maior problema do Estado: presídios superlotados que claramente não estão efetuando a devida execução da lei penal 7.210/84.

Diante dos fatos expostos no presente trabalho é questionado se tal situação poderia ser amenizada pela utilização de desestatização dos presídios, ou seja, a teorização dos presídios e utilização de parceria pública-privada.

Desse modo, a utilização da privatização do sistema prisional poderia ocasionar uma melhoria na devida execução da lei supracitada, pois, de acordo com os dados mencionados no trabalho a ressocialização do detento é maior nas penitenciárias que já possui algum tipo de terceirização uma vez que os principais motivos ensejadores das costumeiras revoltas sobrevindas nas penitenciárias nacionais são instalações insalubre e superlotadas.

Assim, surge a questão da legalidade, ou seja, da constitucionalidade da desestatização das unidades prisionais ,todavia , como mencionado do decorrer do trabalho a própria Constituição Federal não obsta a sua inserção; ou seja, é silente ao tema, desse modo é possível que a privatização seja efetuada a fim de melhorar o sistema prisional com a utilização, principalmente, da lei de nº 11.079/2004, a qual cria normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas, no âmbito da administração direta e indireta, tanto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda, a proposta da desestatização das penitenciárias possui cunho humanitário, uma vez que além de melhorar o sistema prisional e gastos com a sua manutenção por parte do Estado proporcionará maior efetividade dos direitos assegurados ao indivíduo privativo de liberdade dessa maneira haveria mais “ganhos do que perdas” para a desestatização do sistema prisional.

Logo, no contexto da gestão do Sistema Prisional, no Estado do Amazonas, e a utilização da parceria público-privada mais a atuação da PMAM é de suma importância para amenizar e evitar possíveis rebeliões e violações de direitos humanos no Sistema Prisional Amazonense como outrora já aconteceu.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Privatização e Serviços Públicos**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 22, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Privatizações**: competência legislativa e competência administrativa. *Cidadania e Justiça*. Ano 2, nº 5, 2º semestre de 1998.

BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, 2005. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 12 fev. 2026

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 10 fev.202.

BRASIL. **Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 9 fev. 2026.

BRASIL. **Lei N. 7.210 de 11 de julho de 1984.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm)> Acesso em 10 fev. 2026.

CAPEZ, Fernando. **Direito público em pauta.** Entrevistas por Vilbégina Monteiro. Disponível em: <<http://www.datavenia.net>>. Acesso em: 12 fev. 2026.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Privatização das prisões: mais uma vez a polêmica.** Direito Criminal. Disponível em < <http://www.direitocriminal.com.br>>. Acesso em 12 fev 2026.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Privatização de presídios.** Revista Consulex. Ano III, n.31, p 44-6, jul.1999.

D'URSO, Luiz Flávio. **Administração Privada de Presídios.** Disponível em: <<http://www.seguranca-la.com.br>>. Acesso em 12 fev. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 anos de Direito Administrativo.** Disponível em [http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf), acesso em 12 fev. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

17

DO AMARAL, Herminia da Silva Marques et al. **Captação de recursos Públicos na Polícia Militar do Amazonas: análise do potencial e dos desafios das emendas parlamentares: Public resource acquisition in the Military Police of Amazonas: an analysis of the potential and challenges of parliamentary amendments.** RCMOS-Revista Científica Multidisciplinar **O Saber**, v. 1, n. 2, 2025. Disponível em <https://submisoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1836>. Acesso em: 09 fev. 2026.

DO CARMO, Jorge Magalhães et al. **RESSOCIALIZAÇÃO DO APENADO MILITAR NA PMAM.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 12, p. 6577-6594, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23495>. Acesso em: 09 fev. 2026.

DONAHUE, John D. **Privatização: fins públicos, meios privados.** Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 1992.

DOS SANTOS, Elson Pereira; DE JESUS, Marcos Marinho Santiago; DE AGUIAR, Denison Melo. **PERFIL DA TERCEIRIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS DO AMAZONAS.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 12, p. 5430-5445, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23347>. Acesso 01 fev. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINHOTO, Laurindo Dias. **As Prisões de mercado**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 55-56, p. 133-153, 2002.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **A privatização dos estabelecimentos penais diante da lei de execução penal**. Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, n. 1, jan./jul. 1993.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PINHEIRO, Johnattan Martins; DE AGUIAR, Denison Melo; ZOGAHIB, André Luiz Nunes. O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PMAM (POLÍCIA MILITAR DO AMAZONAS). **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 12, p. 6114-6128, 2025. Disponível em <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23375> . Acesso em 09 fev. 2026.

QUEIROS, José Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **A Socialização da Economia**. In CARDOZO, José Eduardo Martins (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo et al. **A privatização do sistema penitenciário brasileiro**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19719>>. Acesso em: 12 fev. 2026.

SCHELP, Diogo. **Nem parece presídio**. Veja. Ed.2101,25.02. 2009.São Paulo :abril,2009, página 85-87.