

GUIA DE DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA APAC



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Guia de desafios para implementação da APAC / Conselho Nacional
do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2018.
33 p. il.

1. Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC. 2. Lei
nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal. I. Título. II. Comissão do Sistema
Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP



GUIA DE DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA APAC

Brasília, 2018

EXPEDIENTE

© 2018, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)
Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)
Gustavo do Vale Rocha
Fábio Bastos Stica
Valter Shuenquener de Araújo
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Dermeval Farias Gomes Filho
Lauro Machado Nogueira
Leonardo Accioly da Silva
Erick Venâncio Lima do Nascimento
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretaria-Geral

Adriana Zawada Melo (Secretária-Geral)
Roberto Fuina Versiani (Secretário-Geral Adjunto)

Elaboração/Organização

Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

Supervisão editorial, revisão e projeto gráfico

Assessoria de Comunicação Social – CNMP

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. DOS DESAFIOS À BOA PRÁTICA | 6 |
| 2. CNMP E O MÉTODO APAC | 9 |
| 3. O MÉTODO APAC..... | 13 |
| 4. MÉTODO APAC E SEUS OBJETIVOS | 14 |
| 4.1. Visão geral da implementação | 15 |
| 5. ETAPAS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO..... | 16 |
| 6. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS RELEVANTES E DESAFIOS PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 18 |
| 6.1. Mapeando os desafios | 19 |
| 6.2. Eixo 1: Interlocução com o Poder Judiciário..... | 26 |
| 6.3. Eixo 2: Interlocução com o Poder Executivo (e Legislativo)..... | 29 |
| 6.4. Eixo 3: Intersetorialidade (preocupações do Ministério Público) | 31 |

1. DOS DESAFIOS À BOA PRÁTICA

A implantação de uma unidade de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC – tem por pressuposto a mobilização da comunidade em que ela será instalada e, nessa medida, representa a efetiva aplicação da Lei de Execução Penal. Estabelece o art. 1º da Lei nº 7.210/1984 que a execução penal objetiva “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. É assente a consideração de que, estruturalmente, a questão prisional no Brasil não tem atendido minimamente ao que estabelecem a Constituição e as leis que versam sobre o sistema de justiça criminal. Até mesmo por isso, merece destaque o fato de que a metodologia APAC coloca em relevo e protagonismo os deveres impostos ao condenado no curso da execução de sua reprimenda.

A LEP, em seu art. 38, enumera os deveres do condenado: comportamento disciplinado e cumprimento fiel da sentença; obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se; urbanidade e respeito no trato com os demais condenados; conduta oposta aos movimentos individuais ou coletivos de fuga ou de subversão à ordem ou à disciplina; execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas; submissão à sanção disciplinar imposta; indenização à vítima ou aos seus sucessores; indenização ao Estado, quando possível, das despesas realizadas com sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho; higiene pessoal e asseio da cela ou alojamento; conservação dos objetos de uso pessoal.

Num contexto em que o Estado brasileiro, reconhecidamente, não tem cumprido o que dele se espera para o atingimento das afirmadas finalidades da reprimenda penal imposta numa sentença condenatória, uma solução institucional que permita o rigoroso cumprimento dos deveres do interno do sistema prisional merece atenção e destaque. A APAC é metodologia que guarda conformidade estrita ao que estabelece a Lei de Execução Penal, na medida em que exige do reeducando o compromisso pessoal de atendimento irrestrito aos deveres que a Lei lhe impõe no curso da execução penal. A contrapartida do modelo apaquiano, cujo êxito consiste

justamente na criação de uma estrutura que acolhe o reeducando com a dignidade que a lei toma por pressuposto, dá-se com sua inserção comunitária. O prestígio do modelo apaquiano deriva da confiabilidade do sistema de justiça criminal na participação da comunidade. Ao envolver responsabilmente os próprios reeducandos na gestão da unidade prisional, a APAC aposta na razão de prevenção específica positiva que é razão própria da intervenção penal do Estado. Afinal, de um lado, é preciso resgatar a capacidade do Estado brasileiro de promover a ressocialização daquele a quem se impôs condenação criminal. De outro lado, igualmente, é preciso estimular e induzir o envolvimento da comunidade a que retornará o reeducando em algum momento.

A APAC, como prática e metodologia de excelência, seguramente não se prestará a solucionar os gravíssimos problemas da questão prisional no Brasil. No entanto, ao promover solução que coloca em relevo a aptidão do programa normativo de execução penal para concretizar as razões de tutela de direitos e garantias fundamentais que justificam a própria existência do Estado, a APAC não inova, mas se insere no que preceitua a legislação nacional. A inovação consiste no fato de que, num contexto de tantas contrariedades a preceitos legais e convencionais, a APAC surge como alternativa criativa e assentada numa compreensão de política penal materializada por meio de desejada simbiose entre o interesse estatal e o interesse público, de titularidade coletiva e materializado justamente no preceito legal que impõe a atuação do próprio Estado.

Daí a preocupação do Ministério Público, no exercício de sua atribuição estabelecida de garantia institucional de concreção dos direitos fundamentais positivados no texto constitucional, para fomentar a implementação de unidades que observem a metodologia APAC sem descuidar de questões que, em distintos graus e com diferentes conformações, reclamarão uma atuação ajustada e atenta à complexidade dos arranjos institucionais do Estado brasileiro nos mais diversos níveis de atuação (federal, estadual e municipal) e segundo maior ou menor interação com a iniciativa da própria sociedade civil organizada. A questão prisional, como projeção da questão penal do Estado, é tema de interesse estrito do Estado, e este dela não pode se afastar. No entanto, ao se ter em conta que a integração social do reeducando é o objetivo último da execução penal, não há como promover execução penal minimamente comprometida com o Estado de Direito sem a bem-vinda mobilização da própria comunidade.

A metodologia APAC mostra-se, pois, como alternativa de fazer mais diante de um mesmo quadro normativo. É dizer: o desafio maior de sua implementação consiste no mapeamento e na identificação dos ajustes e das necessárias sintonias a serem produzidas para interação justa e adequada entre comunidade e Estado. Nesse papel de promoção dessa interação encontra-se justamente o Ministério Público com seu amplo feixe de atribuições. É a visão sistemática e de respeito à complexidade do tema que assegurará uma atuação segura e sobranceira do Ministério Público.

A partir da vocalização das dificuldades e dos desafios para o êxito da metodologia apaquiana, espera-se que possa o Ministério Público, quando o contexto e a localidade assim recomendarem, promover os meios a que a sociedade civil organizada, atenta à urgente questão prisional no Brasil, se mobilize e igualmente se engaje para o enfrentamento do problema carcerário. Afinal, a face desse problema não é exatamente a expressão do crime a que o Estado deve buscar resposta efetiva e séria, mas o componente humano que, espera-se, possa receber sua reprimenda e, então, retornar ao convívio social hábil a igualmente promover “uma sociedade livre, justa e solidária” (inc. I do art. 3º da Constituição da República).

O presente guia de desafios é fruto da experiência e das atenções que os diversos membros do Ministério Público brasileiro têm com o tema. Sintetizam o reconhecimento da excelência da metodologia APAC, alertam para os temas que devem merecer atenção do Ministério Público e indicam que, em maior ou menor medida, o enfrentamento da questão carcerária no Brasil há de se realizar por meio da possibilidade de se fazer mais e melhor ainda que diante de uma realidade que teima em frustrar o que prescrevem nossos textos normativos.

Dermeval Farias Gomes Filho

Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e
Segurança Pública

2. CNMP E O MÉTODO APAC

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão nacional do Ministério Público brasileiro estabelecido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, apresenta-se como instância de “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”. A centralidade do CNMP, tal como estabelecida pela Constituição, dá a ele uma movimentação vertical em relação ao desenho das políticas públicas que dizem diretamente com o exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas ao Ministério Público.

A questão prisional tem surgido como tema central de preocupação para a higidez do sistema de justiça criminal e, igualmente, como objeto de preocupação da pauta de direitos humanos a serem assegurados e implementados pelo Estado brasileiro, seja nos ramos do Ministério Público da União, seja nos Ministérios Públicos estaduais. A questão prisional brasileira tem ensejado atuação das instâncias de conformação do Estado brasileiro à normativa internacional, de que são exemplos a Organização dos Estados Americanos (OEA) e os órgãos ali inseridos (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Conferências Especializadas e outros). Mesmo no campo jurisdicional, têm merecido destaque as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de litígios estruturais. Merecem destaque, particularmente sobre a questão prisional, a decisão proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (Medida Cautelar) em 9 de setembro de 2015, de relatoria do Ministro Marco Aurélio; o julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.581, com repercussão geral reconhecida, em 13 de agosto de 2015, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski; o julgamento do Recurso Extraordinário nº 641.320, com repercussão geral reconhecida, em 11 de maio de 2016, de relatoria do Min. Gilmar Mendes.

Todas essas decisões, proferidas pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em maior ou menor medida: reconhecem o estado gravíssimo do ponto estrutural e

institucional que culmina com o atual estado de coisas do sistema prisional; indicam a necessidade de soluções institucionais, a serem pensadas a partir da moldura legal e normativa, para o enfrentamento da questão prisional; a necessidade (e urgência) de políticas públicas dirigidas ao enfrentamento da questão com o devido respeito à sua complexidade e, igualmente, com responsabilidade dirigida ao que se espera do sistema de justiça criminal como sistema de proteção objetiva de direitos fundamentais da população em geral (segurança pública).

Atento a isso, o CNMP, por meio de sua Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, tem buscado coletar, discutir e apresentar boas práticas e alternativas ao enfrentamento do atual estado de coisas da questão prisional. Se, por um lado, tem-se a constatação de falência estrutural do sistema prisional; de outro lado, não há como simplesmente se pensar em alternativas a ele que não tenham por preocupação a ideia de que a higidez do sistema de justiça criminal, máxime dirigida à efetividade de suas respostas ao fenômeno da criminalidade, situa-se numa das preocupações centrais do Ministério Público no exercício de sua missão constitucional.

Assim, a CSP apresenta como objetivo de sua contribuição ao planejamento estratégico do CNMP, justamente, a preocupação dirigida a “fomentar a atuação dos membros do MP em ações de coalização e saneamento da crise no sistema penitenciário” (nos termos do Anexo à Portaria CNMP-PRESI nº 10, de 31/1/2018, Plano Diretor da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, publicada no Diário Eletrônico do CNMP de 2/3/2018). Para concretização desse objetivo, a CSP busca reconhecer e mapear a possibilidade de *institucionalização* dessas ações, práticas, projetos dirigidos ao aprimoramento do sistema prisional, para fins de difusão, formalização e adoção uniforme de atuação do Ministério Público. Afinal, como indicam os dados do Levantamento Penitenciário Nacional divulgado em dezembro de 2017, um dos pontos mais graves da questão prisional brasileira diz mais respeito às *assimetrias* do sistema carcerário que, efetivamente, aos números de pessoas recolhidas por condenação criminal¹.

¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho de 2016. Org. Thandara Santos. Colaboração: Marlene Inês da Rosa *et. al.* Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017. ISBN 978-85-5506-063-2. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em 8 jan. 2018.

O método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – tem sido reconhecido como boa prática para humanização do sistema prisional, bem assim como ação exitosa no estabelecimento de metodologia prisional que concretiza as expectativas normativas de realização da execução da pena. Nesse sentido, merecem destaque os reconhecimentos efetuados pela *Prison Fellowship International* (PFI), entidade consultora das Nações Unidas para assuntos penitenciários, pelo Conselho Nacional de Justiça e também pelo prêmio Innovare (em reiteradas edições, em diversas categorias, a partir do ano de 2010), entre outros. Em comum, o reconhecimento do êxito do Método APAC como alternativa e estratégia de abordagem da questão prisional a partir da participação efetiva da comunidade local na gestão prisional e, sobretudo, no trabalho de ressocialização das pessoas que cumprem penas privativas de liberdade em regime fechado e semiaberto.

Não se cuida de um modelo alternativo para *substituir* o sistema normativo estabelecido pela Lei de Execução Penal brasileira. Aliás, como se verá a seguir, a metodologia apaquiana é marcada pela conjugação de fatores cujo desenho de institucionalidade necessariamente passa pela sensibilização e mobilização comunitária. Como modelagem de política pública, pois, ainda que delineada de modo geral pela FBAC (Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados), a metodologia APAC deriva de sua realização caso a caso, em conformação específica e com peculiaridades a serem observadas nos distintos contextos que *autorizem* a discussão de sua aplicabilidade. Do ponto de vista normativo, a metodologia APAC conforma-se justamente ao que prescreve a legislação brasileira sobre a execução da pena.

Tal esclarecimento se mostra relevante, pois, como projeção nacional do Ministério Público brasileiro, o CNMP não pode ou deve assumir a metodologia APAC como algo de difusão e implementação mandatórias ou mesmo assumir como política institucional do Ministério Público a metodologia apaquiana de materialização da gestão prisional. Como boa prática de gestão prisional, assim reconhecida por diversos órgãos e entidades, o método APAC há de ser compreendido, identificado e refletido a partir de um mapeamento de seus pressupostos e dificuldades, seja no plano intrainstitucional do Ministério Público, seja no interinstitucional, que agrega o diálogo e as relações de fomento mútuo a serem estabelecidas entre Ministério Público e comunidade local, Poderes Executivo e Legislativo, além do próprio Judiciário.

Nessa linha de ideias, a aproximação da boa prática exteriorizada pela metodologia APAC encontra convergência, entre outros atos, na Recomendação CNMP

nº 61, de 25/7/2017, que versa sobre a realização de encontros com os movimentos sociais, na Recomendação CNMP nº 54, de 28/3/2017, que cuida da política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público. São atos do CNMP que induzem a que o Ministério Público busque soluções alternativas, que guardem impacto em relação ao problema público a que se dirige a atuação ministerial e que assegurem efetividade aos preceitos normativos que delineiam o exercício das atribuições do Ministério Público. A metodologia APAC, como se vê de sua descrição e do reconhecimento do trabalho de excelência promovido nas diversas unidades já instaladas com apoio e presença institucional do Ministério Público, materializa essa convergência com as preocupações que orientam a atuação do Ministério Público na questão prisional brasileira.

Como enfrentar, pois, os desafios presentes na implantação dessa metodologia? Como assegurar um afinamento da atuação institucional do Ministério Público, desde seus próprios órgãos de execução até a interação com os demais agentes de Estado e com a sociedade civil organizada? São desafios a serem enfrentados tanto do ponto de vista da institucionalização da boa prática quanto do referencial prático, isto é, aquele em que se situa o Promotor de Justiça, em seu ofício de lotação, desejoso de instar a implementação da metodologia APAC em estabelecimento prisional localizado em sua atribuição territorial.

A isto se dirige o presente trabalho: mapear as dificuldades e enumerar, a partir das diversas experiências colhidas pelos Promotores de Justiça com experiência na área, as possibilidades de atuação institucional para efetivação de uma metodologia que tem se mostrado exitosa, ao menos como estratégia pontual e particularizada, nas distintas realidades em que estabelecida, para enfrentar o grave quadro prisional por que passa o Estado brasileiro.

3. O MÉTODO APAC

A sigla APAC refere-se à Associação de Proteção e Assistência aos Condenados. Surgida em 1972 no interior do Estado de São Paulo, especificamente em São José dos Campos, o objetivo da referida associação era inovar a prática do sistema prisional, para destacar o foco da execução em recuperar o interno do sistema prisional, para evitar a reincidência, e em proteger a sociedade. A experiência multiplicou-se em diversos outros lugares com resultados positivos e avanços institucionais.

A experiência das APACs, consagrada como boa prática da execução penal com exemplos em diversas unidades da Federação, materializa a preocupação externada na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) de que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança” (art. 4º). A APAC representa a gestão de execução penal diretamente pela comunidade, por meio da prestação de atendimento e assessoramento a presos condenados a pena privativa de liberdade.

Cada unidade APAC apresenta-se de forma autônoma, isto é, jurídica, administrativa e financeiramente; cada APAC assume a forma de entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, com patrimônio e personalidade jurídica próprios. Como regra, cada APAC é filiada à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados – FBAC, que é o órgão coordenador e fiscalizador das APACs, reconhecido como de utilidade pública, com a função de orientar, assistir e manter a unidade de propósitos das Associações.

Há um ponto relevante: a metodologia APAC é difundida e assim nominada a partir da matriz fornecida pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). Seguramente, não se cuida da única ou exclusiva iniciativa de gestão prisional que conta com expressiva participação comunitária, treinamento e participação incisiva dos próprios internos na condução do estabelecimento prisional. No entanto, com essa nomenclatura e com o devido apoio da rede estabelecida a partir da FBAC, só a APAC responde a isso.

4. MÉTODO APAC E SEUS OBJETIVOS

O método APAC caracteriza-se pelo estabelecimento de uma rígida disciplina, baseada no respeito, na ordem, no trabalho e no envolvimento da família do interno (recuperando). Na APAC, os recuperandos (esta é a nomenclatura utilizada para os internos que estejam inseridos nessa metodologia) são corresponsáveis por sua recuperação. A FBAC indica 12 elementos essenciais para o estabelecimento da metodologia APAC: participação da comunidade; o recuperando ajudando o recuperando; trabalho; espiritualidade e a importância de se fazer a experiência de Deus; assistência jurídica; assistência à saúde; valorização humana – base do Método APAC; a família – do recuperando e da vítima; o voluntário e o curso para sua formação; Centro de Reintegração Social – CRS; mérito; e a jornada de libertação com Cristo.

O método APAC, relativamente à construção dos discursos de sensibilização dos apenados, guarda conteúdo religioso, de cariz marcadamente cristão. No entanto, observa claramente espaço de liberdade de religião e os desdobramentos do princípio constitucional da laicidade, na medida em que o fomento e as práticas representativas de conscientização dos internos não exigem ou impõem observância deste ou daquele credo. Não há condicionamento à aceitação dos postulados religiosos para o exercício das ações e políticas de integração propostos pela APAC. Como política pública de integração do apenado à comunidade, a APAC reconhece a liberdade de religião e orienta ações de respeito ao exercício pleno da cidadania, em conformidade com o que dispõe a Resolução CNMP nº 51, de 21/2/2017.

Como instrumento de programação para alcançar os objetivos próprios da execução penal, a APAC é projeto que envolve conjunto de operações limitadas no tempo e das quais resulta um produto que concorre para a expansão e aperfeiçoamento do sistema punitivo brasileiro. A presente cartilha, portanto, busca apresentar as balizas mínimas para a implementação e institucionalização do projeto nas mais diversas esferas federativas, respeitadas, por certo, as limitações de cada contexto e cada realidade.

4.1. VISÃO GERAL DA IMPLEMENTAÇÃO

A criação da APAC observa processos de implementação que vão desde a *implantação*, passam pela *recuperação* e alcançam os *recursos humanos* e as ações de *apoio*. Num primeiro momento, a implantação refere-se às etapas procedimentais e formais para a instalação da APAC. Já o segundo momento, de recuperação, guarda pertinência com as diretrizes de implementação da APAC em relação aos recuperandos. Por fim, os processos de recursos humanos e apoio guardam atenção com a logística envolvida e as providências de caráter patrimonial e de pessoal envolvidos.

5. ETAPAS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

O processo de implementação da APAC inicia-se por meio da percepção do Ministério Público a respeito da realidade social local. Para tanto, a priorização do diálogo com a população e da interação com a sociedade civil organizada dá-se por meio de audiências públicas, reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais de vulnerabilidade social e conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais.

Trata-se, pois, da *realização da audiência pública na comarca* que permitirá a identificação do quadro, a mobilização dos atores sociais envolvidos e induzirá à etapa seguinte, consistente justamente na *criação jurídica da APAC*. Na sequência, uma comissão estabelecida pela APAC local se dirigirá, em contato a ser intermediado pela FBAC, a uma APAC em funcionamento (preferencialmente, a mais próxima). A FBAC recomenda, na sequência dos trabalhos, a organização de um seminário de estudos sobre o método APAC, com ampla mobilização da comunidade. Seguidamente ao seminário, busca-se a organização da equipe de voluntários que atuará proximamente à APAC a ser instalada.

A etapa seguinte refere-se à instalação física da APAC, com a construção (ou utilização de espaço já existente, com adaptações) do Centro de Reintegração Social (CRS). É esse o momento, inclusive, para formação de parcerias e outras ações conjuntas que servirão de suporte à APAC. O *iter* da instalação ainda compreende a realização de um curso de formação de voluntários – o curso tem duração de aproximadamente quatro meses. São, então, realizados estágios de recuperandos e de funcionários em outras APACs consolidadas: isto é, APACs já estabelecidas recebem recuperandos e funcionários que responderão pela APAC que se pretende instalar. A APAC ainda celebra convênio de custeio com o Estado para, só então, proceder à

inauguração do CRS e, enfim, realizar a transferência dos recuperandos selecionados a essa unidade.

Com a APAC já em funcionamento, é constituído o Conselho de Sinceridade e Solidariedade (CSS), formado exclusivamente por recuperandos. Na sequência, promove-se o “curso de conhecimento sobre o método APAC” e as chamadas “Jornas de Libertação com Cristo” sempre no interior da CRS com vistas aos reeducandos selecionados para o início dos trabalhos. A implementação ainda deve se ocupar do desenvolvimento periódico de aulas de valorização humana, de espiritualidade, de prevenção às drogas e de reuniões de celas coordenadas por voluntários. Como ação continuada na implementação da APAC, requer-se da unidade que participe dos eventos anuais promovidos em conjunto pelo Programa Novos Rumos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e da FBAC, com vistas à formação de multiplicadores do método APAC, bem assim que mantenham comunicação permanente com a FBAC e com o TJMG. Dentre as ações contínuas, promovidas de modo permanente após a implantação da APAC, encontra-se igualmente a realização periódica de novas audiências públicas, seminários e cursos de formação de voluntários, dado o caráter dinâmico e permanente de interação com a comunidade exigido pelo método apaquiano.

6. IDENTIFICAÇÃO DE PONTOS RELEVANTES E DESAFIOS PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO

PÚBLICO

O processo de implantação e manutenção de uma APAC reclama interação comunitária, participação democrática, autorresponsabilização por parte dos internos do sistema prisional (reeducandos) e fidelidade à metodologia estabelecida pela FBAC. A atuação do Ministério Público tem ganhado relevo pela capilaridade de seu trabalho nas diversas comarcas do País e pela sua indissociável relevância no acompanhamento da execução penal. No entanto, por óbvio, o Ministério Público não atua de modo solitário nesse processo de implementação da metodologia apaquiana. Ao revés, o êxito da implantação da APAC deriva diretamente da capacidade do Ministério Público de promover mobilização comunitária e diálogo interinstitucional.

Tendo em mente a compreensão de interação comunitária e de mobilização e sensibilização dos atores envolvidos na implantação da APAC, os membros do Ministério Público reunidos na Ação Nacional do Ministério Público em Defesa do Sistema Prisional havida no mês de dezembro de 2017 manifestaram seus pontos de preocupação e destaque em três eixos distintos: a interlocução com o Judiciário, a interlocução com o Executivo (e Legislativo), e a interlocução interna, isto é, interinstitucional, entre os diversos órgãos de execução do Ministério Público. Passemos, pois, a indicação desses três eixos de atenção do Ministério Público para a implantação da APAC.

6.1. MAPEANDO OS DESAFIOS

Nos dias 6 e 7 de dezembro de 2017, na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, em Belo Horizonte/MG, a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP) conjuntamente com a Comissão do Planejamento Estratégico (CPE/CNMP) realizaram a *Ação Nacional do Ministério Público em Defesa do Sistema Prisional*.

O objetivo do evento, que teve como público-alvo membros e servidores do Ministério Público que atuam na área de execução penal, foi apresentar um viés prático sobre a implantação de uma unidade da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC). Além de palestras e seminários, o evento contou com uma visita institucional a uma unidade APAC, na cidade de Itaúna/MG.

A Ação Nacional do Ministério Público em Defesa do Sistema Prisional insere-se nos objetivos traçados no planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público para induzir e fomentar práticas que, concomitantemente, contribuam para a eficiência da execução penal, reforcem seu viés ressocializador e assegurem a dignidade da pessoa humana.

Nas dinâmicas promovidas durante a Ação Nacional, foram três os grupos de trabalho desenvolvidos. Os grupos, cada qual a sua maneira, manifestaram preocupações, destaques e desafios para a implementação das APACs.

Reunidos em três salas distintas, membros do Ministério Público de distintas unidades da Federação indicaram, por meio de interlocução interativa, as dificuldades e os pontos de atenção merecedores de destaque quando da implantação de uma APAC. Os grupos buscaram, por meio de composição heterogênea, a reunião de membros com experiência anterior em APACs espalhadas Brasil afora com outros que, sabedores da experiência apaquiana, não vivenciaram a sua prática de modo mais concreto ou incidente em suas atribuições no curso da execução penal.

O resultado dessa dinâmica de grupo pode ser resumida na tabela a seguir:

Grupo de Trabalho 1

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| <p>Eixo 1: Interlocução com o Poder Judiciário</p> | <p>1.1 Atos internos do juízo de execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalização da proposta por meio de atos normativos (acordos de cooperação, etc.) em 3 eixos: a) CNMP e CNJ; b) entre PGJ e Poder Judiciário; c) Promotores de Justiça e Juízes. | <p>1.2 Encaminhamento dos internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Critérios a serem incluídos nos atos normativos, ajustados com o Poder Judiciário: a) vedação de inclusão de facionados (qualidade dos integrantes de facção); b) permanência anterior no sistema prisional convencional; c) existência de parentes na região onde se localiza a APAC; d) voluntariedade; e) ordem cronológica de cumprimento da pena para inclusão; f) condenados preferencialmente com guia de execução definitiva; g) não restrição ao tipo de crime; e h) existência de mérito (boa conduta carcerária, inexistência de falta disciplinar). | <p>1.3 Padrões mínimos/máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de observância das peculiaridades regionais para estipulação de padrões mínimos e máximos para cada APAC, observando-se o número máximo de 200 (duzentos) recuperandos por unidade. Registre-se que o número mínimo não pode ser estabelecido, pois, em tese, seria aquele indicado para composição do Conselho de Honestidade, o que implicaria uma unidade disfuncional de saída. | <p>1.4 Órgãos da execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer os Conselhos da Comunidade como forma de facilitar e legitimar a implementação das APACs; - Envolver a Defensoria Pública e os patronatos locais na implementação das APACs; e - Realizar audiências públicas como passo seguinte à articulação com os Conselhos da Comunidade, Defensoria Pública e patronatos, criando ambiente propício à implementação. | <p>1.5 Instituições parceiras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer a articulação com a FBAC com o objetivo de consolidar a aplicação da metodologia APAC; - Realizar pequenas reuniões segmentadas com a sociedade local para a apresentação da proposta, antes mesmo da realização da audiência pública; e - Convidar a FBAC para participar das audiências públicas seguintes à primeira (de sensibilização) como forma de apresentação completa da metodologia. |
| <p>Eixo 2: Interlocução com o Poder Executivo e Legislativo</p> | <p>2.1 Proposta de leis estaduais e municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articular com os Poderes Legislativo e Executivo – Estadual e Municipal – a confecção de lei estadual destinada a prever a possibilidade de convênios, atentando para a necessidade de preservação do princípio da impessoalidade; - Estabelecer parcerias com o Tribunal de Contas para a capacitação das entidades conveniadas acerca da correta prestação de contas; e | <p>2.2 Destinação de áreas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimular o funcionamento em imóvel próprio, podendo funcionar também em imóvel alugado, desde que cumpridas normas pertinentes; e - Introduzir a discussão sobre a possível destinação de imóvel pelo município por ocasião da realização das audiências públicas, como forma de legitimar a cessão/doação/comodato do bem. | <p>2.3 Pastas envolvidas (Justiça/Áreas sociais):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administração Penitenciária/ Saúde/ Educação/ Segurança Pública/ Assistência Social. | <p>2.4 Articulação com o Ministério da Justiça/DEPEN para o estabelecimento de custeio e construção.</p> | <p>2.5 Contratações com o Poder Público:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manter o formato de convênio no qual a entidade conveniada é remunerada para o custeio de despesas de forma segmentada e a contratação de mão de obra; - Atentar para a necessidade de que os voluntários da entidade prestem serviços de forma espontânea; e - Acompanhar a qualificação e a capacitação de colaboradores e voluntários da entidade. |

Grupo de Trabalho 1

| | | | | | |
|----------------------------------|---|---|--|---|---|
| | - Observar as normas de prestação de contas relativas ao terceiro setor (SICONV). | | | | |
| Eixo 3: Intersetorial | <p>3.1 Fiscalização de entidades de interesse/utilidade pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articular com Promotoria com atribuições para o terceiro setor a fim de obter uma relação das exigências a serem cumpridas pela entidade; e - Promover a sensibilização dos órgãos de execução do Ministério Público que tenham vinculação, em alguma medida, com a implementação da entidade acerca do que seja a metodologia. | <p>3.2 Tutela do patrimônio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articular com Promotoria com atribuições para a tutela do patrimônio a fim de obter uma relação das exigências a serem cumpridas pela entidade; e - Promover a sensibilização dos órgãos de execução do Ministério Público que tenham vinculação, em alguma medida, com a implementação da entidade acerca do que seja a metodologia. | <p>3.3 Direitos trabalhistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zelar pela observância da formalização e do respeito aos termos do contrato de trabalho, voluntário ou remunerado. | <p>3.4 Laicidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zelar pela observância da liberdade de credo e consciência religiosa. | <p>3.5 Gênero:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zelar pela observância da liberdade de gênero. |

Grupo de Trabalho 2

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| <p>Eixo 1: Interlocução com o Poder Judiciário</p> | <p>1.1 Atos internos do juízo de execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implica a participação do Juiz da Execução Penal; - Necessário buscar interlocução com CNJ objetivando a expedição de Recomendação reconhecendo a APAC como uma boa prática na execução penal; - Fomento de ações do CNJ para formação continuada dos magistrados com vistas ao conhecimento do método APAC; - Expedição de Atos Normativos Conjuntos entre Judiciário e Ministério Público para disciplinar o encaminhamento de reeducandos para a APAC. | <p>1.2 Encaminhamento dos internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de requisitos objetivos em ato normativo e publicidade da listagem dos elegíveis; - Critérios mínimos indispensáveis, sem prejuízo de outros estabelecidos em ato normativo, devem necessariamente conter: pedido por escrito com termo de adesão, após situação jurídica definida, ter vínculo familiar na região, ter passado pelo sistema comum; - Na implantação da APAC deve-se observar o passo a passo estabelecido pela FBAC na eleição dos recuperandos; - Estabelecidos os critérios para listagem dos elegíveis, o Ministério Público deve zelar pela sua observância. | <p>1.3 Padrões mínimos/máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preservar número máximo de recuperandos para não descaracterizar o perfil do modelo APAC; - O Ministério Público deve zelar pelo respeito ao padrão estabelecido pela FBAC, número de recuperandos e plano de necessidades. | <p>1.4 Órgãos da execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Ministério Público deve observar as peculiaridades locais para estratégia de implantação da APAC; - Edição de Ato Conjunto em âmbito estadual envolvendo o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Órgão de Gestão Prisional. |
| <p>Eixo 2: Interlocução com o Poder Executivo e Legislativo</p> | <p>2.1 Proposta de Leis municipais.</p> | <p>2.2 Destinação de áreas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A APAC deve ser implementada em local de fácil acesso e dotada de serviços urbanos essenciais. | <p>2.3 Pastas envolvidas (Justiça/Áreas sociais).</p> | <p>2.4 Contratações com o Poder Público.</p> |
| <p>Eixo 3: Intersetorial</p> | <p>3.1 Fiscalização de entidades de interesse/utilidade pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar capacitação continuada dos membros do Ministério Público com atribuição na fiscalização de entidades de interesse público para conhecer a APAC. | <p>3.2 Tutela do patrimônio</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Supervisão dos convênios será realizada pelo Membro do Ministério Público de acordo com atribuição de cada Ministério Público. | <p>3.3 Direitos trabalhistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A responsabilidade trabalhista é exclusiva da entidade, que deve buscar recursos por meio de parcerias. | <p>3.4 Laicidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O elemento de espiritualidade da APAC não pode ser razão de exclusão do recuperando por sua opção religiosa ou ausência dela; - Fomento de ações do CNMP, Escola de Formação para formação continuada dos membros do Ministério Público com vistas ao conhecimento do método APAC; - A indicação do membro do Ministério Público para integrar o Conselho Penitenciário deve recair preferencialmente em quem tem atuação na execução penal. |

Grupo de Trabalho 3

| | | | | |
|--|---|--|--|---|
| <p>Eixo 1: Interlocução com o Poder Judiciário</p> | <p>Verificamos a necessidade de criação da estrutura jurídica da APAC com o seu corpo de voluntariado, com reuniões periódicas, e mobilização da sociedade civil antes mesmo da interlocução com o Judiciário, salvo se o juiz de Direito se mostrar desde o início interessado a participar do Projeto.</p> <p>1.1 Atos internos do juízo de execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O ideal é que haja ato administrativo do Tribunal de Justiça. Não havendo espaço político institucional para isso, o caminho é a edição de ato administrativo do juízo da execução. Neste ato (portaria) deve disciplinar os critérios, a forma e as regras de transferência; a questão de escolta; a comunicação das faltas (se todas ou apenas as médias/graves). | <p>1.2 Encaminhamento dos internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Critérios fixados em portaria, que estabeleçam a existência de um vínculo social e afetivo com a Comarca de forma a possibilitar a participação da família na ressocialização do preso. - Vedação a preso provisório. | <p>1.3 Padrões mínimos/máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer em portaria conjunta os padrões mínimos e máximos: ausência de periculosidade aferida em parecer técnico. Onde não houver equipe técnica, no mínimo ausência de faltas graves; não integrante em organizações criminosas; - Possibilidade de padrões provisórios mais restritivos no período de implantação, como réus primários, ausência de dependência química. - O sistema comum não tem interferência na gestão da APAC. - Portaria conjunta do MP/Judiciário estabelecendo requisitos para o retorno do recuperando ao sistema comum. | <p>1.4 Órgãos da execução penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausência de Patronato e Conselho da Comunidade [e Defensoria Pública] é uma realidade que aumenta o desafio em várias comarcas; - Necessidade de interlocução com as Defensorias Públicas; - Interlocução da APAC com representantes do Sistema Prisional Comum. |
| <p>Eixo 2: Interlocução com o Poder Executivo e Legislativo</p> | <p>2.1 Proposta de Leis municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lei municipal para declaração de utilidade pública da APAC. | <p>2.2 Destinação de áreas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de lei municipal para cessão ou doação de terreno ou imóvel já construído. | <p>2.3 Pastas envolvidas (Justiça/Áreas sociais):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Celebração de termo de cooperação do CNMP com a FBAC; - Celebração do convênio com a respectiva secretaria de Estado com administração prisional para repasse dos recursos de manutenção e fiscalização; - Celebração de convênio com secretarias municipais ou estaduais de educação e saúde para a prestação dos respectivos serviços públicos; - Celebração de convênio com a secretaria de assistência social ou outra que faça a assistência aos egressos para a celebração de apoio aos egressos da APAC. | <p>2.4 Contratações com o Poder Público:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantia de contratação de convênios que viabilizem financeiramente a existência da APAC (parte administrativa); - Possibilidade de a APAC ser fornecedora de produtos ou serviços para o Poder Público ou setor privado (ex: produtos de padaria); - Possibilidade de a APAC ser tomadora de produtos ou serviços do setor privado (ex: serviços médicos; odontológicos). |

Grupo de Trabalho 3

| | | | | |
|--|---|---|---|--|
| <p>Eixo 3: Intersetorial</p> | <p>3.1 Fiscalização de entidades de interesse/utilidade pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Estado/Município, por meio das Controladorias, que fazem a fiscalização dos recursos. A fiscalização do MP se dá na forma estabelecida na LEP. | <p>3.2 Tutela do patrimônio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselho Fiscal da entidade. | <p>3.3 Direitos trabalhistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O recuperando não tem direitos trabalhistas. A direção executiva não tem remuneração e exerce trabalho voluntariado na forma da Lei nº 9.608/98. Os prestadores de serviços são regidos pela CLT e são contratados pela APAC. | <p>3.4 Laicidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não há obrigatoriedade em seguir qualquer religião, mas a metodologia já existente da FBAC tem por base a espiritualidade; - Todas as religiões têm oportunidade de se manifestar na APAC, conforme a demanda, desde que respeitem o Estatuto; - Todas as atividades religiosas internas são voluntárias; - A assistência religiosa oferecida ao reeducando não exige a sua adesão. |
|--|---|---|---|--|

6.2. EIXO 1: INTERLOCUÇÃO COM O PODER JUDICIÁRIO

O eixo 1, identificado como “Interlocução com o Poder Judiciário”, refere-se às preocupações, destaques e eventuais desafios lançados na interação com o Poder Judiciário para a implantação e efetivação de APACs. Os pontos de destaque do eixo 1 podem ser assim enumerados: 1.1 Atos internos do juízo de execução penal; 1.2 Encaminhamento dos internos; 1.3 Padrões mínimos/máximos; 1.4 Órgãos da execução penal (Conselho Penitenciário, Patronato, outros).

Nos pontos destacados no Eixo 1, pelo Grupo 1, vê-se uma nítida preocupação a que a sensibilização do Poder Judiciário ocorra nos diversos níveis federativos e de organização do Judiciário. Por isso, a necessidade de interação e formalização de uma agenda comum de reconhecimento da APAC como método bem-sucedido para a questão prisional, de forma a melhor estimular e propiciar sua implantação. De início, no âmbito nacional, por meio da interação entre CNJ e CNMP. Na sequência, no âmbito regional, na interlocução havida entre chefia do Ministério Público estadual (Procuradoria-Geral de Justiça) e Presidência do Tribunal de Justiça local; e, enfim, na interação a ser estabelecida para esse tema entre o juízo de execução penal e os promotores de Justiça incumbidos do mesmo tema.

Na sequência, ainda em relação ao Poder Judiciário, o Grupo 1 buscou delinear critérios mínimos para o processo de seleção dos reeducandos a serem direcionados à APAC. A ausência de critério formal para essa seleção pode vir a ensejar exercício arbitrário das destinações iniciais da unidade de implantação. No entanto, dada a sensibilidade de algumas atividades a serem destinadas a esses primeiros reeducandos (inclusive, com a etapa de estágio e curso em outra unidade APAC, em território diverso da comarca em que esse reeducando cumpre sua pena), tais critérios foram sopesados e indicados como ilustrativos e de observância desejável, mas não obrigatória. Afinal, o processo de seleção, ao menos inicial, guarda inarredável marca de discricionariedade judicial.

O Grupo 1 ainda destacou o cuidado com as peculiaridades de cada localidade, cada região, para que enfim sejam estabelecidos os critérios de ocupação mínima e máxima da unidade com metodologia APAC. Conquanto a FBAC estabeleça um padrão, este detalhadamente se mostra variável, e essa variação há de observar as

peculiaridades de gestão e da própria localidade. O Grupo sugeriu alguns critérios a serem estabelecidos nos atos normativos de competência do juízo de execução penal, tais como: vedação de inclusão de faccionados (pessoas vinculadas a facções criminosas com atuação no sistema prisional); permanência anterior do sistema penal tradicional; existência de parentes na região de localização da APAC; voluntariedade; ordem cronológica do cumprimento da reprimenda para inclusão; preferência aos condenados com guia de execução definitiva; ausência de restrição vinculada ao tipo penal ensejador da condenação; existência de mérito do reeducando (boa conduta carcerária); inexistência de falta disciplinar.

Por fim, o Grupo 1 destacou que, observados os padrões mínimos e máximos de cada APAC, com observância do padrão FBAC de máximo de 200 reeducandos por unidade, deve-se ter atenção à correspondência com o número de integrantes do chamado “conselho de honestidade”. A não observância dessa correspondência pode implicar uma unidade disfuncional desde o seu nascedouro, o que é de todo indesejável.

Na sequência, o Grupo 1 destacou a relevância da interlocução e mobilização dos órgãos de execução da pena já previstos formalmente – patronatos, conselho da comunidade, defensoria pública, etc. –, a ser realizada por meio do diálogo interinstitucional e pela interação ensejada pela realização de audiências públicas. Além disso, o Grupo 1 sublinhou a permanente interação com a FBAC, como modo de observância da fidelidade ao método apaquiano e de boa interação com unidades já consolidadas com a metodologia. A realização de pequenas reuniões segmentadas com a sociedade local para a apresentação da proposta, mesmo antes da realização da audiência pública inicial de instalação da APAC, foi indicada como medida de todo recomendável para ensejar a sensibilização dos atores do sistema de justiça, em especial da execução penal. Além disso, o Grupo destacou a importância da presença da FBAC nas audiências públicas seguintes à primeira audiência, destinada à sensibilização, como forma de apresentação completa da metodologia apaquiana.

Ainda em relação à interlocução com o Poder Judiciário, o Grupo 2 reconheceu como imprescindível a participação pessoal do Juiz titular do juízo de execução penal, para a edição dos atos internos dirigidos à implantação e à execução da APAC. Ainda, o Grupo sublinhou a necessária interlocução com o Conselho Nacional de Justiça, a fim de que este expeça recomendação ou ato similar reconhecendo a APAC como boa prática na execução penal. O Grupo 2, igualmente, destacou o fomento de

ações do CNJ para a formação continuada dos juízes, especialmente para que conheçam a metodologia apaquiana. Ainda, o Grupo vislumbrou a importância de que sejam expedidos atos normativos conjuntos entre Judiciário e Ministério Público, com vistas a disciplinar o encaminhamento de reeducandos para a APAC.

Tal como o Grupo 1, o Grupo 2 igualmente sublinhou a necessidade de criar e formalizar requisitos objetivos em ato normativo, assegurada a publicidade desses critérios e das listas deles resultantes, para os elegíveis. Dentre os requisitos mínimos indispensáveis para a elegibilidade dos reeducandos a cumprirem pena na APAC, o Grupo 2 enumerou alguns de destaque: pedido por escrito com termo de adesão, após situação jurídica definida, ter vínculo familiar na região, ter passado pelo sistema comum. De qualquer forma, o Grupo 2 igualmente sublinhou a observância do passo a passo estabelecido pela FBAC para a eleição dos recuperandos e a importância de que, uma vez estabelecidos os critérios de escolha, o Ministério Público zele pela observância deles. Também o Grupo 2 reconheceu a importância de preservar o número máximo de recuperandos em cada unidade, para não descaracterizar a metodologia apaquiana, a atribuição do Ministério Público de zelar pelo padrão da FBAC e pela fidelidade ao plano de necessidades da unidade. Novamente, tal qual o Grupo 1, o Grupo 2 anotou a observância das peculiaridades locais para uma melhor estratégia de sensibilização e implementação da APAC, bem como a necessidade de atos conjuntos envolvendo Judiciário, Ministério Público, órgão de gestão prisional e também a Defensoria Pública, conforme o caso.

O Grupo 3, atento à eventualidade de a sensibilização inicial para a implantação da APAC não abranger o juízo da execução penal, mencionou a necessidade de criação da estrutura jurídica da APAC, com o seu corpo de voluntariado, bem assim com a realização de reuniões periódicas acrescidas da mobilização da sociedade civil. Sobre os atos normativos do Judiciário para o disciplinamento da APAC, o Grupo 3 destacou que o ideal é a edição de ato pelo próprio Tribunal de Justiça local. Só na inexistência de ato próprio do Tribunal, aí sim teria lugar o exercício desse detalhamento normativo pelo juízo da execução penal. O ato – com apresentação formal de portaria – deve disciplinar os critérios, a forma e as regras de transferência; a questão do modo de realização das escoltas; e o modo de comunicação das faltas havidas no curso da execução (se todas ou apenas as afirmadas faltas médias e graves).

Dentre os critérios para seleção dos reeducandos, o Grupo 3 mencionou o cuidado necessário na aferição do vínculo social e afetivo com a comarca, a fim de possibilitar a participação da família do reeducando em seu processo de ressocialização. Alertou o Grupo 3 para a inviabilidade de utilização da metodologia apaquiana a presos provisórios. Dentre os critérios para a elegibilidade dos reeducandos ao método APAC, o Grupo 3 sublinhou a ausência de periculosidade aferida em parecer técnico e a não vinculação do interno a facções criminosas. Alvitrou ainda que, onde não houver equipe técnica, no mínimo seja ausência de faltas graves. No período de implantação da APAC, o Grupo 3 salientou a conveniência de critérios ainda mais rígidos, tais como a seleção de réus com única condenação e livres de dependência química. O sistema comum, alinhavou o Grupo 3, não deve ter interferência na gestão da APAC. Por fim, portaria conjunta, expedida pelo Judiciário e pelo Ministério Público, deve trazer os requisitos para o eventual retorno do reeducando ao sistema comum.

Quanto à interlocução com os órgãos da execução penal, o Grupo 3 mencionou que as ausências de patronato e de conselho da comunidade (e até mesmo da Defensoria Pública) são realidade que agrava o desafio de implantação da APAC em várias comarcas. Daí a necessidade de aprimorar a interlocução com as Defensorias Públicas. Além disso, deve-se assegurar uma efetiva interlocução da APAC com representantes do sistema prisional comum.

Nota-se que são muitíssimos (a esmagadora maioria, em verdade) os pontos de convergência na exteriorização da preocupação dos Grupos 1, 2 e 3, e, mesmo em relação a eventuais divergências, não há como afirmar antagonismos ou contrariedades, mas pontos de destaque de maior ou menor atenção em cada uma das etapas de implementação da metodologia apaquiana.

6.3. EIXO 2: INTERLOCUÇÃO COM O PODER EXECUTIVO (E LEGISLATIVO)

Os pontos de atenção no Eixo 2 podem ser assim enumerados: 2.1 Proposta de Leis municipais; 2.2 Destinação de áreas públicas para instalação da APAC; 2.3 Secretarias envolvidas (Social / Justiça); 2.4 Contratações com o Poder Público.

O Grupo 1, quando abordou as propostas de leis estaduais e municipais que tocam a implantação das APACs, mencionou que a articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo, tanto no âmbito estadual quanto no âmbito municipal, deve se dirigir à confecção de lei estadual destinada a prever a possibilidade de convênios, atentando para a necessidade de preservação da impessoalidade. O cuidado refere-se ao reconhecimento da metodologia como alternativa ao tema prisional, mas não à indicação dessa ou daquela entidade para eventual concretização dessa metodologia. Também na elaboração desses diplomas legais, deve-se buscar o estabelecimento de parcerias com as Tribunais de Contas estaduais para a capacitação das entidades conveniadas para a correta prestação de contas a respeito dos benefícios e serviços públicos eventual a elas disponibilizados. Igualmente, esses atos normativos devem guardar estrita observância com a prestação de contas relativas às entidades de terceiro setor em geral, em especial ao SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Relativamente à destinação das áreas públicas, o Grupo 1 anotou o dever de estímulo ao funcionamento em imóvel próprio. No entanto, não deve haver óbice a que a APAC possa funcionar também em imóvel alugado, desde que cumpridas as normas pertinentes para essa ocupação e uso regular. O Grupo 1 destacou a necessidade de discutir a destinação de imóvel pelo município por ocasião da realização das audiências públicas específicas, como forma de legitimar os procedimentos de cessão, doação, comodato do bem. Já em relação às pastas envolvidas do Poder Executivo, foram destacadas as Secretarias de Administração Penitenciária (ou congêneres), Saúde, Educação, Segurança Pública, Assistência Social. O Grupo 1 sublinhou a conveniência de estabelecer articulação local com o Ministério da Justiça (*atualmente*, Ministério Extraordinário da Segurança Pública) com vistas ao estabelecimento do custeio e da construção da unidade de APAC por meio de valores oriundos do Fundo Penitenciário.

Relativamente às contratações com o Poder Público, o Grupo 1 salientou a manutenção do formato de convênio no qual a entidade conveniada seja remunerada de forma segmentada para o custeio de despesas e para a contratação de mão de obra. Os voluntários da entidade, e tal providência deve ser inclusive formalizada, prestam serviços na unidade de forma espontânea. Nessa linha, anote-se a necessidade de acompanhar a qualificação e a capacitação de colaboradores e voluntários da entidade.

O Grupo 2, com muitos pontos de convergência em relação às preocupações do Grupo 1, mencionou que, relativamente à destinação de áreas públicas para a implantação da APAC, deve atentar para uma área de fácil acesso e dotada de serviços urbanos essenciais.

Já o Grupo 3, no plano legislativo, alinhou ser de todo recomendável que lei municipal reconheça a APAC como entidade de utilidade pública. Também no plano legislativo, o Grupo 2 destacou a importância de aprovação de lei municipal com previsão expressa de cessão ou doação de terreno ou mesmo de imóvel já construído. Relativamente à articulação com as pastas governamentais, o Grupo 3 enfatizou que a celebração de termo de cooperação técnica entre FBAC e CNMP se mostraria medida de extrema utilidade e conveniência para multiplicação das APACs. Ainda, o Grupo 3 salientou a importância de celebração de convênio com a respectiva secretaria de Estado incumbida da administração prisional para o repasse de recursos de manutenção e fiscalização. Também nessa toada, o Grupo 3 destacou a conveniência de buscar a celebração de convênios com secretarias municipais e/ou estaduais de Educação e Saúde para a prestação dos respectivos serviços públicos aos reeducandos da APAC. Igualmente, o Grupo 3 salientou a importância de se buscar convênio com a secretaria de assistência social ou outra que faça a assistência aos egressos para assegurar apoio aos egressos da APAC. A solução dos convênios também é indicada para viabilizar financeiramente a existência da parte administrativa da APAC. Além disso, a APAC pode figurar como fornecedora de produtos ou serviços para o Poder Público ou mesmo ao setor privado. É igualmente indicada como boa prática a possibilidade de que a APAC figure como tomadora de produtos ou serviços prestados pelo setor privado, a exemplo do que ocorre com serviços odontológicos ou outros de assistência aos reeducandos.

6.4. EIXO 3: INTERSETORIALIDADE (PREOCUPAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO)

Os pontos de atenção no Eixo 3 são indicados da seguinte forma: 3.1 Fiscalização de entidades de interesse/utilidade público; 3.2 Tutela do patrimônio público; 3.3 Direitos trabalhistas dos recuperandos; 3.4 Laicidade. A preocupação de

intersectorialidade diz respeito, de modo mais detido, às preocupações do próprio Ministério Público, por suas diversas atribuições, para a implantação da APAC. Como a implantação da APAC mostra-se tema complexo, que envolve feixe de atribuições usualmente distribuído a mais de um órgão de execução do Ministério Público, essa preocupação de intersectorialidade assume relevância, para evitar justamente dissonâncias internas do Ministério Público, isto é, desinteligências hauridas das distintas agendas e focos externados pelos diferentes órgãos do Ministério Público.

Especificamente sobre a fiscalização de entidades de interesse e de utilidade pública, o Grupo 1 salientou a necessidade de prévia e permanente articulação com o órgão de execução do Ministério Público (promotoria de Justiça) com atribuição para fiscalizar entidades do terceiro setor, a fim de obter uma relação das exigências a serem atendidas pela APAC a ser instalada no município. Ainda, o Ministério Público deve promover a sensibilização dos órgãos de execução da própria instituição que tenham vinculação, em alguma medida, com a implementação da entidade acerca do que seja a metodologia APAC. O Grupo 1 externou preocupação, dirigida a eventuais demandas trabalhistas envolvendo a APAC, no sentido de que o Ministério Público deve zelar pela observância da formalização e do respeito aos termos do contrato de trabalho que venha a ser celebrado eventualmente pela APAC, seja para o trabalho voluntário, seja para o trabalho remunerado. Dada a profunda vinculação aos fundamentos de religiosidade, que marcam a metodologia APAC, o Grupo 1 salientou a necessidade de zelar pela observância da liberdade de credo e de consciência religiosa. A forte religiosidade da metodologia de sensibilização dos reeducandos da APAC deve orientar-se pelo acolhimento de pessoas independentemente de opção externa por credo determinado. Igualmente, o Grupo 1 alertou a preocupação para a observância da liberdade de gênero, a fim de obviar ou prevenir quaisquer práticas discriminatórias.

O Grupo 2 alertou para a necessária formação continuada dos membros do Ministério Público. Com efeito, os membros do Ministério Público que reúnam atribuições na fiscalização de entidades de interesse público devem conhecer a metodologia APAC e sua interação no enfrentamento da questão prisional no Brasil. Relativamente à tutela do patrimônio público, o Grupo 2 alvitrou que os convênios de interesse da APAC sejam supervisionados pelo Ministério Público, respeitadas as respectivas atribuições dos órgãos de execução. Relativamente à preocupação de cariz trabalhista, o Grupo 2 mencionou que a responsabilidade patronal é exclusivamente da entidade responsável pela implantação da APAC, que deve buscar recursos por meio de

parcerias para honrar eventuais compromissos oriundos dos vínculos trabalhistas. Sobre a laicidade, o Grupo 2 destacou que o elemento de espiritualidade da APAC não pode figurar como razão de exclusão do recuperando, isto é, este não pode ser alijado da possibilidade de se inserir na metodologia por professar opção religiosa ou mesmo por manifestação ausente dessa opção. Para o Grupo 2, mostra-se sobremaneira relevante que o CNMP fomente ações de formação continuada dos membros do Ministério Público nacional para conhecimento e sensibilização sobre o método APAC. A indicação do membro do Ministério Público para compor o conselho penitenciário, destaca o Grupo 2, deve recair preferencialmente sobre aquele que detém a atribuição para atuar na execução penal, a fim de que não haja dissonâncias do próprio Ministério Público sobre os critérios e orientações que se dirijam à APAC.

O Grupo 3, por sua vez, mencionou que os Estados e Municípios, por suas respectivas controladorias (ou quem lhe faça as vezes), devem ocupar-se da fiscalização dos recursos. Já a fiscalização promovida pelo Ministério Público sobre a APAC há de se centrar pelos moldes da Lei de Execução Penal. Sobre a tutela do patrimônio público, o Grupo 3 enfatizou o papel relevante exercido pelo conselho fiscal da própria APAC. O Grupo 3 alertou que o recuperando não é titular de direitos trabalhistas em relação ao trabalho que exerce no interior da unidade em favor da unidade. A direção executiva não tem remuneração e exerce trabalho voluntariado na forma do que dispõe a Lei nº 9.608/1998. Já os prestados de serviço são regidos por contratação, nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas, e assim se apresentam perante a entidade. Quanto à laicidade, o Grupo 3 mencionou que não há obrigatoriedade, na APAC, de se professar essa ou aquela religião (credo), mas a metodologia já existente da FBAC tem por base a espiritualidade (de caráter inclusivo, portanto). Todas as manifestações religiosas têm oportunidade de se manifestar na APAC, conforme demanda e desde que respeitados os termos do estatuto da APAC. Todas as atividades religiosas da APAC têm caráter voluntário (não há compulsoriedade para o envolvimento dessas atividades). Isso porque, conforme salientou o Grupo 3, a assistência religiosa prestada na APAC ao reeducando prescinde da adesão deste.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO