

---

GRUPO NACIONAL DE COORDENADORES DE CENTRO DE APOIO CRIMINAL – GNCCRIM

**NOTA TÉCNICA 04/2022<sup>1</sup>**

Orientações referentes à atuação dos Ministérios Públicos no tocante às políticas públicas que envolvam o emprego da metodologia da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) no âmbito da execução da pena.

O **Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal - GNCCRIM**, fiel ao propósito de traçar políticas e planos de atuação uniformes que respeitem as peculiaridades regionais, **considerando**:

- 1- Que, desde 2019, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, por meio da Resolução n.º 03/2019<sup>2</sup>, propõe como diretriz da política penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do método Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), visando o aperfeiçoamento da humanização na execução penal;
- 2- Que, também em relação às APAC's, o Departamento Penitenciário, por meio da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais, publicou um Estudo Preliminar<sup>3</sup> referente às experiências de participações sociais para o sistema prisional que se mostraram capazes de promover a materialização dos propósitos da Lei de Execução Pena;

---

1 Registramos, por oportuno, a contribuição do MPDFT e do MPPR para a elaboração do presente documento.

2 Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/noticias-cnpcp/metodo-apaqueano-de-gestao-prisional-e-reconhecido-como-politica-de-execucao-penal-pelo-cnpcp/Resolucao3de13desetembrede2019propoediretrizesAPAC.pdf/view>>.

3 Cf. Estudo: “A Metodologia APAC e a Criação de Vagas no Sistema Prisional, a partir da implantação de Centros de Reintegração Social”, disponível em: <[https://www.gov.br/depen/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriaçaoDevagasnoSistemaPrisonalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriaçaoDevagasnoSistemaPrisonalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf)>.

- 3- Que, da mesma forma, o Conselho Nacional de Justiça<sup>4</sup> emitiu no ano de 2014 nota recomendando a metodologia apaqueana no intuito de diminuir o índice de reincidência criminal<sup>5</sup>;
- 4- Que também a respeito da metodologia apaqueana, existe estudo elaborado em 2015 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas<sup>6</sup> que, apesar de reconhecer os índices positivos de reincidência, não deixa de atentar para aspectos relevantes afetos à rotina dessas unidades, os quais, em certa medida, servem de indicadores objetivos de cautelas que essas políticas públicas demandam;
- 5- Que, neste sentido, ainda em 2018, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>7</sup> divulgou material específico elaborado a partir do mapeamento de experiências vivenciadas pela Instituição, trazendo concretas possibilidades de atuação para efetivação da reportada metodologia como forma de enfrentar os tradicionais problemas do sistema prisional brasileiro;
- 6- Que, finalmente, tem-se ciência de que, no âmbito das unidades federadas, já existem experiências positivas relacionadas à aplicação do método apaqueano no Distrito Federal e nos Estados de Minas Gerais, Maranhão, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Espírito Santo<sup>8</sup>;

---

4 Cf. notícia publicada em 2014 na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-recomenda-expansao-das-apacs-para-a-reducao-da-reincidencia-criminal-no-pais/>.

5 De acordo com a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), os dados já compilados apontariam que a média geral de reincidência nas APAC's seria de 13,90%, ao passo que, no sistema prisional tradicional, o percentual seria de 80%. Cf. notícia disponível em: [https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php?\\_ga=2.149884726.1884579469.1644489233-1111609667.1640006558&\\_gl=1\\*7d712p\\*\\_ga\\*MTEwMTYwOTY2Ny4xNjQwMDA2NTU4\\*\\_ga\\_CG4LP68QQR\\*MTY0NDUyMTQxMi45LjEuMTY0NDUyODM2NS4w](https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php?_ga=2.149884726.1884579469.1644489233-1111609667.1640006558&_gl=1*7d712p*_ga*MTEwMTYwOTY2Ny4xNjQwMDA2NTU4*_ga_CG4LP68QQR*MTY0NDUyMTQxMi45LjEuMTY0NDUyODM2NS4w).

6 Na ocasião, referida pesquisa evidenciou que o Método APAC pode vir apresentar problemas de várias ordens fazendo expressa referência, pontualmente: i. à ausência de critérios objetivos para determinar o ingresso de sentenciados na unidade; ii. à constatação de estarem os deveres dos sentenciados fixados em código de conduta elaborado intra-cárcere; iii. à fiscalização no interior da unidade ser efetuada pelos próprios internos; iv. à constatação de que o “grupo de fiscais” destas unidades também tenderiam a figurar como um grupo privilegiado em relação aos demais internos; v. à efetiva inexistência de agentes penitenciários nestas unidades; vi. ao rechaço a qualquer tipo de comportamento homoafetivo; vii. à inexistência de uma perspectiva de qualificação profissional, bem como da existência de uma indevida diferenciação nos requisitos para obtenção do trabalho externo e de saída temporária; e viii. à obrigatoriedade da presença do sentenciado em cultos religiosos. O acesso integral à pesquisa encontra-se disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2088-150611relatorioreincidenciacriminal.pdf>.

7 Cf. “*Guia de desafios para implementação da APAC*”, publicado em 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/11304-guia-implementacao-apac>.

8 Cf. Relatório da FBAC, disponível em: [https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php?\\_ga=2.149884726.1884579469.1644489233-1111609667.1640006558&\\_gl=1\\*7d712p\\*\\_ga\\*MTEwMTYwOTY2Ny4xNjQwMDA2NTU4\\*\\_ga\\_CG4LP68QQR\\*](https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php?_ga=2.149884726.1884579469.1644489233-1111609667.1640006558&_gl=1*7d712p*_ga*MTEwMTYwOTY2Ny4xNjQwMDA2NTU4*_ga_CG4LP68QQR*)

Resolve submeter a esse c. Colegiado a presente **NOTA TÉCNICA**, com orientações referentes à atuação dos Ministérios Públicos no tocante às políticas públicas que envolvam o emprego da metodologia da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), no âmbito da execução da pena, nos seguintes termos:

**1. A relevância da existência de uma normatização estadual voltada à padronização dos critérios de implantação de reeducandos nas unidades apaqueanas.**

**Justificativa:**

O fluxo para implantação dos reeducandos em espaços que aplicam a metodologia apaqueana, tal qual ocorre em unidades tradicionais do sistema penitenciário, deve encontrar-se normatizado no âmbito estadual, a fim de se evitar o exercício arbitrário e a subjetividade nas destinações de implantação nas unidades, resguardando-se, portanto, sua padronização, uniformidade e transparência.

Por isto, no âmbito da atribuição ministerial de tutela coletiva de execução penal, exsurge a necessidade do Ministério Público aferir, por exemplo, se existem normativas locais que regulamentam a implantação em espaços de segurança mínima, os quais, em certa medida, apresentam similitude com os espaços prisionais que aplicam a metodologia das APAC's. Com isto, sem prejuízo da especificidade do método, estas normativas poderão entregar à Instituição parâmetros objetivos relacionados à definição dos critérios de implantação de reeducandos nas unidades.

Esta é uma temática que já faz parte da preocupação institucional. Efetivamente, tal qual pontuado no Guia de Desafios para Implementação da APAC do CNMP, dentre os aspectos a serem normatizados, elencam-se, no mínimo, os seguintes:

- (i) tempo de permanência mínimo no sistema prisional convencional;
- (ii) existência de vínculo social e afetivo na região onde se localiza a APAC a ser implantado o reeducando;
- (iii) voluntariedade de adesão ao método, com pedido por escrito com termo de adesão, após situação jurídica definida;
- (iv) ordem cronológica de cumprimento de pena para inclusão;
- (v) condenados, preferencialmente com guia de execução definitiva;
- (vi) ausência de restrição vinculada ao tipo penal ensejador da condenação;
- (vii) mérito do reeducando, consistente em boa conduta carcerária e inexistência de falta disciplinar;
- (viii) vedação de inclusão de facionados.
- (ix) retorno do reeducando ao sistema prisional tradicional, no caso de não adaptação e descumprimento da metodologia apaqueana.

## **2. A imprescindibilidade de uma criteriosa triagem dos reeducandos a serem implantados nas unidades apaqueanas.**

### **Justificativa:**

No processo de triagem dos reeducandos que serão encaminhados para cumprimento de pena nas APAC's mostra-se fundamental a existência de uma prévia análise e avaliação

minuciosas, a ser realizada por equipe técnica estatal, em especial, da unidade prisional de origem. O processo assemelha-se aquele que já é realizado pelas Comissões Técnicas de Classificação para fins distintos, que, neste caso, a depender das peculiaridades locais, poderá se fazer acompanhar de informes dos setores de segurança e inteligência da Administração Prisional<sup>9</sup>.

Esta é uma cautela que objetiva entregar subsídios aos órgãos de execução penal do perfil da pessoa a ser implantada, observando para tanto questões jurídicas, disciplinares, de segurança e psicossociais. Acautelam-se, assim, todos os atores do sistema prisional e penitenciário de que, nestes espaços de menor segurança, serão implantados apenas aqueles reeducandos que tendem a não comprometer o bom desenvolvimento da metodologia a ser aplicada e, conseqüentemente, a própria política pública a ela relacionada.

### **3. A imprescindibilidade da integração entre os órgãos da execução penal.**

#### **Justificativa:**

O bom desempenho dos trabalhos a serem desenvolvidos no processo de implantação de APAC's torna imprescindível que, no âmbito local, se preze pela existência de intensas articulações e diálogos interinstitucionais envolvendo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Administração Prisional, Conselho da Comunidade, além da interação com a própria Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados

---

<sup>9</sup> Nos termos da LEP, art. 6º, a classificação dos presos efetuada pela Comissão Técnica de Classificação destina-se à elaboração de um "programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório".

(FBAC).<sup>10</sup> Neste aspecto, a realização de pequenas reuniões com a sociedade civil local para a apresentação da proposta, mesmo antes da realização de audiências públicas, mostra-se recomendável para ensejar transparência integral ao processo, inclusive no tocante aos detalhes do método.

#### **4. A imprescindibilidade da indelegabilidade da execução da pena e do exercício do poder de polícia.**

##### **Justificativa:**

É fundamental atentar que a adoção do método apaqueano não deve alterar o fluxo procedimental de execução penal. Neste sentido, permanecem inalterados os ritos dispostos na Lei de Execução Penal, fazendo com que todos os incidentes de execução sigam o fluxo que decorre das normativas de regência. Da mesma forma, deve seguir inalterado, por absoluta ausência de permissivo legal, o exercício das atribuições decorrentes do poder de polícia, sendo este indelegável, tal qual expressamente referido pela legislação a respeito das funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema prisional (LEP, art. 83-B).<sup>11</sup> Destas premissas decorre uma atribuição de fiscalização a ser empreendida pelo Ministério Público no tocante à relação jurídica a ser firmada entre o Poder Público e as APAC's, no sentido de que não haja delegação de atribuições relacionadas ao exercício do poder de polícia, nem tampouco que o ente estatal se exima de suas responsabilidades.

---

<sup>10</sup> Entidade sem fins lucrativos, criada com o fim de congregar as APAC's e zelar para que seus princípios sejam aplicados. Cf. <https://fbac.org.br/>

<sup>11</sup> Trata-se de orientação que merece atenção, em especial, porque, como regra, a metodologia apaqueana tende a considerar o reeducando como parte de inúmeras atividades e serviços, atribuindo-lhes corresponsabilidade no cumprimento da pena.

## **5. A imprescindibilidade do respeito à laicidade e à liberdade de gênero.**

### **Justificativa:**

O acompanhamento e a fiscalização de políticas públicas a cargo do Ministério Público tem como baliza inafastável a defesa dos direitos e garantias fundamentais. Daí a imprescindibilidade de atentar que a metodologia a ser implementada nestas unidades deve respeitar, formal e materialmente, a liberdade de credo e de consciência religiosa (CR, art. 5º, VI). Da mesma forma, deve-se primar pelo respeito à liberdade de gênero, coibindo-se quaisquer práticas discriminatórias, já que uma postura diversa conflitaria com posturas institucionais constitucionalmente consolidadas que resguardam os interesses de toda e qualquer pessoa a despeito de sua opção sexual.

Feitos os esclarecimentos alhures, o **GNCCRIM** submete a presente nota técnica à deliberação de Vossas Excelências, a fim de que o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG reconheça a relevância das políticas públicas que envolvem o emprego da metodologia apaqueana no âmbito da execução da pena no país, salientando, porém, a importância das orientações ora aprovadas para o exercício das atribuições ministeriais.

Brasília, 23 de novembro de 2022.

**Fabiana Costa Oliveira Barreto**  
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios  
Presidente do GNCCRIM