



EMANUELLY LUCIO ALVES

**A APAC COMO MÉTODO DE CUMPRIMENTO DA PENA: O
PAPEL DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM
MINAS GERAIS**

LAVRAS –MG

2018

EMANUELLY LUCIO ALVES

**A APAC COMO MÉTODO DE CUMPRIMENTO DA PENA: O
PAPEL DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM
MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Curso
de Direito, para a obtenção do título
de Bacharel.

Prof. Dr. Ricardo Augusto de Araújo Teixeira

Orientador

LAVRAS – MG

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro, a Deus, por ter me proporcionado tantas oportunidades de crescimento todos os dias, e por ter me dado muito mais do que eu poderia imaginar, em tão pouco tempo.

À Universidade Federal de Lavras, pela oportunidade, especialmente aos professores e servidores do Departamento de Direito, agradeço pela extraordinária contribuição.

Esse estudo só foi possível pelo esforço conjunto de várias pessoas, de diferentes áreas, que me possibilitaram conhecer a APAC e com especial carinho e afinho me tornaram uma apreciadora do método. Saibam que serei eternamente grata por isso!

Ao professor Ricardo Augusto de Araújo Teixeira, pelas aulas durante o curso, pela orientação, ensinamentos, paciência e disposição para ajudar. Obrigada por contribuir imensamente em minha formação acadêmica e futuro profissional!

Aos colegas de curso, que se tornaram grandes amigos com os quais compartilhei essa linda trajetória!

Ao Juizado Especial de Lavras, na figura de todos os servidores, magistrados e colegas estagiários, por tantos ensinamentos e lições práticas, por contribuírem de forma ímpar para a vida profissional e grandiosamente para a vida pessoal, meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais, Claudinei e Daniela pelo amor e apoio incondicional, em todas as etapas da minha vida e pelo especial incentivo, que sempre me instiga a buscar o melhor! Agradeço por tanto esforço para fazerem dos meus mais distantes sonhos realidade.

Ao meu noivo, pelo companheirismo ao acompanhar minha trajetória e pelo amor!

Com todo meu coração,

MUITO OBRIGADA!

RESUMO

Diante da situação de colapso que aflige o sistema prisional brasileiro contemporaneamente, o presente trabalho tem por objetivo analisar a importância da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público na promoção da execução penal de forma humanizada e alternativa, nos termos da Lei de Execuções Penais (LEP) e da Constituição Federal. Nesse sentido, busca-se compreender se as Associações de Proteção e Assistência aos condenados, como método alternativo de cumprimento das penas privativas de liberdade, são eficientes em cumprir as disposições legais para a execução penal, e como contribuem para a descentralização penitenciária. Para tanto, foi realizada análise de fontes legislativas relativas ao tema, pesquisa bibliográfica, com investigação doutrinária, e uma abordagem metodológica histórico-crítica. Além disso, foram consultados os “sites” oficiais dos órgãos e instituições relacionados à execução penal e à APAC. A fim de delimitar o estudo, escolheu-se o estado de Minas Gerais como objeto de averiguação da influência do Judiciário e do Ministério Público. Ademais, efetuou-se análise jurídica das atribuições legais do Poder Judiciário e do MP, bem como das iniciativas desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Conselho Nacional de Justiça, visando constatar como esses órgãos podem contribuir para expansão do método apaqueno como alternativa de cumprimento de pena, e dar cumprimento à LEP. Por fim, as conclusões do estudo permitiram vislumbrar que estando o Poder Judiciário e o MP comprometidos com a transformação do cenário prisional é possível investir no método APAC como alternativa viável à descentralização penitenciária e ainda promover a execução penal humanizada.

Palavras-chave: Execução penal. Descentralização penitenciária. Métodos alternativos. APAC. Poder Judiciário. Ministério Público.

ABSTRACT

In view of the situation of collapse that affected the contemporary Brazilian prison system, the objective of this study was to analyze the situation of the judiciary and the Public Prosecutor's Office in promoting alternative and alternative penal execution, under the terms of the Criminal Executions Law (LEP) and the Federal Constitution. In this sense, it is sought to understand how Associations for the Protection and Assistance of Convicted Persons, as an alternative to serving custodial sentences, are more accessible to comply with as legal provisions for criminal execution, and as a contribution to a penitentiary decentralization. The research of legislative sources thematic on the subject, bibliographical research, with doctrinal research, and a historical-critical methodological evaluation. In addition, the official websites of organizations and institutions related to criminal enforcement and APAC have been consulted. In order to narrow the study, we selected the state of Minas Gerais as the object of investigation of the influence of the Judiciary and the Public Ministry. In addition, a legal analysis was made of the legal attributions of the Judiciary and MP, as well as the rules of the Minas Gerais Court of Justice and the National Council of Justice of compliance with sentence, and to comply with the LEP. Because, as a result of the study, it is possible for the judiciary and the number of cases based on the prison scenario to be able to invest to promote humanized criminal enforcement.

Keywords: Penal execution. Decentralization of the penitentiary. Alternative methods. APAC. Judicial power. Public ministry.

LISTA DE SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRS	Centro de Reintegração Social
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
INFOPEN	Levantamento de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: panorama da pena de prisão	2
2.1	Modelo progressivo de cumprimento de pena	6
2.2	Críticas ao modelo penitenciário tradicional	8
2.3	Necessidade de descentralização penitenciária: métodos alternativos	12
3	ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS	13
3.1	Os elementos fundamentais da metodologia	17
3.2	Progressão de regime no método APAC	19
3.3	Cenário mineiro e institucionalização do método APAC	20
4	SUBSTRATO JURÍDICO DAS APAC'S EM MINAS GERAIS	22
4.1	Análise crítica da Portaria Conjunta nº 653/PR/2017	24
5	DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO	27
5.1	O Método construtivo/colaborativo: APAC órgão parceiro da justiça	29
5.2	A influência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Conselho Nacional de Justiça	30
5.3	O papel dos magistrados e procuradores	34
6	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, nota-se que a gestão do aparelho penal e prisional no Brasil apresenta graves “sintomas” de ineficiência, na medida em que não se concretizam as exigências normativas mínimas previstas na Lei de Execução Penal e na Constituição Federal de 1988. Junto a isso, tem-se a difusão de um discurso punitivista inflamado, pautado no combate à criminalidade, que visa institucionalizar as noções de segurança social.

Nesse sentido, a escolha governamental pela adoção de uma política criminal repressiva para o gerenciamento da execução penal acaba por mitigar direitos e garantias fundamentais, assim como amplia as mazelas existentes no sistema prisional. O modelo tradicional de cumprimento de pena nos estabelecimentos penais clássicos (prisões, penitenciárias e cadeias públicas) tem reclamado a atenção de autoridades dos Poderes Legislativo, Executivo e principalmente do Judiciário, bem como de órgãos como o Ministério Público.

Dessa forma, é latente a necessidade de rever as balizas que sustentam a execução penal no Estado Democrático de Direito, a fim de ampliar as diretrizes de atuação e assegurar a efetivação dos princípios constitucionais e as finalidades de humanização do cumprimento das penas e seu papel ressocializador.

Diante disso, é de suma importância analisar como o Poder Judiciário e o Ministério Público apreciam as circunstâncias que deram origem a esse cenário que doutrinadores e penalistas do país denominam de colapso do sistema prisional, e quais medidas são apontadas como possíveis soluções. Para isso, escolheu-se o Estado de Minas Gerais como objeto concentrado do estudo, a fim de visualizar, na prática, como a intervenção dessas instituições pode modificar os rumos da execução penal no estado.

Assim, a necessidade de se realizar um estudo aprofundado sobre os métodos alternativos de execução penal, em especial o método apaqueano, surge diante da insustentabilidade do modelo tradicional de execução penal e da necessidade de descentralização penitenciária.

Para tanto, parte-se inicialmente de uma análise acerca da finalidade de pena de prisão e suas transformações no decorrer do tempo, bem como se ressalta a configuração atual da execução penal no Brasil e as críticas que podem ser feitas a esse modelo. Ademais, busca-se analisar a metodologia de cogestão prisional aplicada pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC's), e o substrato legal que reveste de juridicidade a atuação humanizada dessa entidade como alternativa penal para o cumprimento das penas privativas de liberdade.

Posteriormente, cumpre analisar o papel do Judiciário e do Ministério Público, em especial no estado de Minas Gerais, voltado para o implemento de soluções para o sistema carcerário que visem satisfazer a perspectiva do *ius puniendi* associada à recuperação e à ressocialização dos condenados.

Em vista do exposto, busca-se demonstrar que o modelo de administração do sistema penitenciário brasileiro carece, urgentemente, de reforma estrutural, para que se cumpram com as disposições previstas na Lei de Execução Penal, e se consolidem novas formas alternativas de execução da pena. Dessa forma, tem-se por escopo evidenciar o extenso avanço marcado pela instituição do método APAC no estado de Minas Gerais, enquanto alternativa penal proficiente.

Em seguida, faz-se uma análise crítica acerca das funções e atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário e o Ministério Público na fase de execução penal, discutindo-se a contribuição do Tribunal de Justiça mineiro e do Conselho Nacional de Justiça na promoção da execução penal humanizada e na ampliação do método apaqueano.

2 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: panorama da pena de prisão

Antes de tecer considerações específicas sobre a atual situação carcerária brasileira, conforme se verá adiante, faz-se necessário remontar as finalidades da pena privativa de liberdade, no decorrer do tempo, para que se possa compreender as contradições existentes entre os propósitos da lei e seu efetivo cumprimento. Segundo preleciona o jurista César Bitencourt (2011, p.27-28) o método mais adequado para analisar a evolução da função da pena de prisão é situá-la conforme os “períodos da história da humanidade”.

Cabe ainda lembrar, de acordo com Bustos Ramirez e Hormazabal Malarée (1980), que o estudo da pena (sentido, finalidade e função) só encontra sentido se for considerada a forma de Estado vigente, o contexto social e econômico. Isso, pois o progresso de um país implica no desenvolvimento das penas e sanções aplicadas, consistindo em uma íntima relação de complementaridade entre política governamental e direito penal.

Assim, conforme disserta César Bitencourt (2011), tem-se que na Antiguidade e na Idade Média, até meados do século XXVI, a pena exerceu um papel primordial de contenção e custódia de réus. Estabeleceu-se como uma política de controle social intentada pelo Estado, cujo objetivo da privação de liberdade se reduzia à detenção, ao depósito de acusados e condenados nos mais insalubres locais que remetem à prisão como forma de “vingança”. Neste momento histórico, não se vislumbra qualquer indicativo de atenção a direitos individuais ou garantia de direitos humanos.

Já na Idade Moderna nota-se o avançar de um movimento de desenvolvimento da sociedade que reflete as mudanças na condução do direito penal e política criminal vislumbradas até então. Foi necessário ampliar e organizar a aplicação das penas privativas de liberdade e em consequência os locais de execução das penas, uma vez que surgiu nesse contexto um apelo para humanização das penas e dos estabelecimentos penais, encampados por pensadores conhecidos como “reformadores”, tais como Cesare Beccaria, John Howard, Jeremy Bentham, dentre outros¹ (BITENCOURT, 2011).

Nesse processo de mudança de paradigmas, a partir do século XVII, os reformadores se ocuparam em apontar as falhas do modelo de punição adotado até aquele momento, criticando a ineficácia das penas de tortura, sua desproporção, desumanidade e as péssimas condições dos estabelecimentos penais (FOCAULT, 1999). A partir dessas críticas tem-se que o propósito sancionador da aplicação da pena não fora abandonado, mas junto dele foram acrescentadas as funções de retribuição, prevenção, recuperação e reintegração do indivíduo condenado (MIRABETE; FABRINI, 2014).

Portanto, a pena deixa de ter um fim que se esvai no próprio ato de repressão. E com isso, busca-se superar o círculo vicioso da execução penal², pautado num sistema antiquado retratado por Michel Foucault (1999, p.14): “A execução da pena vai-se tornando um setor autônomo, em que um mecanismo administrativo desonera a justiça, que se livra desse secreto mal-estar por um enterramento burocrático da pena”.

Desde então, as penas privativas de liberdade e as instituições prisionais, ao incorporarem as novas finalidades da pena na execução penal, passaram a ser objeto de estudo do direito penitenciário³, em caráter científico.

A propósito dessas afirmações, Durval Ângelo Andrade (2014, p. 37-38) descreve que

[n]o século XX, o Direito Penitenciário, reconhecendo os direitos dos condenados, contribuiu para o conceito ético-jurídico da pena. A execução

¹ Esses autores acreditavam que deveriam seguir os princípios de proporcionalidade, prevenção pela eficiência de aplicação da justiça e de humanidade no cumprimento das penas privativas de liberdade. BECCARIA, Cesare marchese di. **Dos delitos e das penas**. 6. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

² Mário Ottoboni explica que se entende por círculo vicioso a conduta adotada pelo Estado em termos de execução penal, que trilogia que se repete e é composta por “I-repressão + prisão; II- construção de presídios; III- novas leis que evitem prisões ou que concedam benefícios penitenciários” OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método Apac**. São Paulo: Paulinas, 2014, p.38.

³ O Direito Penitenciário consiste em um “conjunto de normas legislativas que regulam a relação entre o Estado e o condenado desde de que a sentença condenatória legitima a execução, até que dita execução se finde, no mais amplo sentido da palavra”. MIOTTO, Armida Bergamini. **O Direito Penitenciário: importância e necessidade do seu estudo**. Brasília, DF: Revista de informação legislativa, v. 7, n. 28, out./dez. 1970, p.94.

penal passou a adquirir destaque nos estudos da penologia, dando relevância à execução da pena privativa de liberdade, não com finalidade meramente retributiva e preventiva, mas também, e principalmente, como um meio de reintegração do condenado à comunidade.

No Brasil, o cenário foi o mesmo, a evolução do sistema prisional e da execução das penas privativas de liberdade também foi pautada por uma série de modificações impostas pelas novas interpretações no âmbito das políticas de gestão criminal e penitenciária. Do mesmo modo, a legislação penal e processual penal foi sendo adequada. Conforme aduz Bittencourt (2012, p.97) “[p]aulatinamente se foi adquirindo consciência da necessidade de que a execução da pena de prisão fosse concebida como um sistema, como um tratamento que buscasse a reabilitação do recluso”.

Compartilhando dessa mesma linha de raciocínio, Mário Ottoboni (2004, p.96) afirma que “[o] Estado precisa ser despertado para a função ética da pena, deixando de permutar justiça social com vingança”.

Assim, sob essa vertente, em julho de 1984 foi instituída a Lei nº 7.210, que foi responsável por regulamentar a execução penal no país. Nesse diploma legal foram consolidados parâmetros a serem observados na condução da execução, bem como ficou estabelecido no art. 1º que: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Dessa forma, o artigo 1º traçou as diretrizes para a execução penal, adotando-se as finalidades de “proteção dos bens jurídicos e reincorporação do autor à comunidade” (MIRABETE; FABBRINI, 2014, p. 10). Nesse sentido, os autores (2014, p.6-7) afirmam que a LEP buscou contemplar “um movimento de política criminal humanista fundado na ideia de que a sociedade apenas é defendida à medida que se proporciona a adaptação do condenado ao meio social”. Ou seja, pretende-se mediante o exercício de uma punição humanizada, oferecer ao preso oportunidades de educação, assistência, trabalho, a fim de possibilitá-lo vislumbrar “novos caminhos” e o futuro retorno à sociedade.

Nesse escopo, a Constituição Federal de 1988⁴ atribuiu ao Brasil o status de Estado Democrático de Direito, conforme se verifica no preâmbulo da carta constitucional. Assim, essa classificação implica em decorrências específicas para a execução das penas, bem como

⁴ O Estado brasileiro rompeu com “o modelo de corte ditatorial, reinaugurou um período democrático, consubstanciado na Constituição da República de 1988”. MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça do Estado de. **A execução penal à luz do método APAC.** SILVA. Jane Ribeiro (org.). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012, p.16.

impõe limites ao poder de intervir do Estado nos direitos dos particulares. As normas constitucionais estabelecem, por meio de “ordens” e princípios, propósitos que visam estruturar todo o ordenamento jurídico sob bases coerentes e sólidas (MINAS GERAIS, 2012).

Sendo assim, a partir do referido diploma legal reconheceu-se que seria inviável a manutenção de um sistema prisional *contra legem*, pautado em preceitos de simples custódia e contenção dos delinquentes. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2012, p.21) expõe da seguinte forma:

Uma estrutura carcerária opressora e aviltante contribui para a deformação do ser humano e fomenta a sua revolta contra a sociedade, que acaba por sofrer um efeito rebote de sua própria conduta, seja consubstanciada em discursos vazios e panfletários de cega intensificação do rigor punitivo, seja pela cômoda postura de pessoas que preferem se omitir sobre a matéria.

Em linhas gerais, o panorama ideal de gestão do sistema penitenciário demanda uma prestação jurisdicional que harmonize as finalidades da pena, os princípios que regem a execução penal⁵ e as garantias do Estado Democrático de Direito. Logo, faz-se necessária a existência de um sistema carcerário eficiente, que atenda ao intuito punitivo, garantindo segurança pública, que comporte a demanda prisional em condições adequadas, e cumpra com os objetivos de humanização da pena.

Nesse sentido, Mário Ottoboni (2004, p.95) preleciona sobre a função da pena: “Se a execução da pena não for voltada para a recuperação do preso, não adianta segregá-lo”. Todavia, na prática, o modelo tradicional de execução penal pátrio não consegue aplicar as recomendações básicas estabelecidas na lei, e sequer cumpre as diretrizes de direitos humanos dos condenados estabelecidas na Constituição e em tratados internacionais. Ao contrário, o sistema reflete um cenário de caos e desatenção com a situação do criminoso, que reproduz o modo de execução das penas antes da LEP e do texto constitucional vigente.

Os estabelecimentos penitenciários tradicionais do Brasil têm sistematicamente fraudado a essência do Estado de Direito e imposto uma sorte de prejuízos e danos muito além dos limites impostos na

⁵ Legalidade, humanidade, lesividade, presunção de inocência, proporcionalidade, individualização da pena, não discriminação. ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2016, p.29.

decisão condenatória, em afronta ao conteúdo do artigo 3º da Lei de Execução Penal. (MINAS GERAIS, 2012, p. 19-20)⁶

Nesse sentido, nota-se que a reação Estatal ao aumento da criminalidade visivelmente materializa-se na construção de mais estabelecimentos penais e na intensificação da persecução penal, o que não tem mostrado resultados positivos (ANDRADE, 2014). Uma política de encarceramento em massa, agressiva e direcionada às consequências, claramente não consegue combater as causas do problema.

Assim, Durval Andrade (2014) assevera que nem a afirmação do direito penitenciário enquanto ciência jurídica, nem a conquista de direitos foram capazes de tornar o sistema prisional humanizado. Nesta acepção, Matilde Maria Gonçalves de Sá (2004, p.41) elucida que “[a] lei por si só, não toma corpo, não tem voz, nem se faz valer se o Estado não se apresentar como seu aparo lógico, amparador, determinante, político, prático, atrelado aos princípios constitucionais [...]”.

2.1 Modelo progressivo de cumprimento de pena

O consolidar e a expansão da pena privativa de liberdade motivou os Estados a incorporarem o regime progressivo de cumprimento de pena na execução penal. Compreende-se por sistema progressivo aquele que possibilita aos condenados a mudança de regime de cumprimento de pena, partindo-se do mais rigoroso, ao mais brando, de acordo com os requisitos estabelecidos em lei (ROIG, 2016). Soma-se a isso, a pressuposição de que em cada regime alargam-se os benefícios concedidos aos sentenciados, o que lhes possibilita condições de recuperação e reintegração social.

No Brasil, o regime progressivo foi adotado pelo Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 - Código Penal. O art. 33, caput do referido diploma legal discorre sobre os tipos de regime que materializam a proposta de progressão e que devem ser observados na pena de reclusão⁷. Já o art. 33,§2º do CP, apresenta os critérios para fixação do regime inicial.

[...] § 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

⁶ “Art. 3º Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei. Parágrafo único. Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política.”

⁷ “Art. 33. A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.”

a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto; c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

Sob tal enfoque, a LEP incorporou a essência do regime no caput do art.112 e estabeleceu dois requisitos indispensáveis: um de cunho objetivo, qual seja o tempo mínimo necessário para progressão, e outro subjetivo, que reside na boa conduta carcerária, conforme se verifica abaixo

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada **em forma progressiva** com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos **um sexto** da pena no regime anterior e ostentar **bom comportamento** carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão. (grifo nosso)

Dessa forma, verificados os requisitos está configurado o direito do detento à progressão. Como se pode constatar, o sistema referenciado merece destaque, na medida em que proporciona aos condenados meios para uma reabilitação gradual, através do respeito à dignidade, da valorização da confiança, do trabalho, da interação com os demais presos e da integração social (BITENCOURT, 2011).

Ademais, é fundamental ressaltar que o referido sistema, além de ser adotado pelo modelo tradicional de cumprimento de penas privativas de liberdade no Brasil, também é adotado pelo método alternativo objeto deste trabalho - o método APAC.

Ante o exposto, independente da sistemática de cumprimento de pena adotada (tradicional ou alternativo), o sistema progressivo representa enorme avanço, tanto para o gerenciamento dos estabelecimentos penais, por meio da condução ordenada e disciplinada das penas, como também, para melhoria das condições dos apenados.

Contudo, diante do aumento vertiginoso da criminalidade no decorrer do tempo, tem provocado uma proporcional “ampliação das sanções” (ANDRADE, 2014, p.32), caracterizada pelo aumento do rigor e multiplicação dos estabelecimentos penais. Deste modo, a realidade do direito penitenciário brasileiro se mostra muito distante dos intentos almejados pela Constituição Federal e pela LEP, o que, para César Bitencourt (2011, p.109) demonstra uma conjuntura de crise do sistema progressivo⁸.

⁸ O autor afirma que o sistema progressivo possui limitações quanto sua efetividade, esclarecendo que a maior dificuldade reside na forma com que o sistema é operado. Isso, pois as mudanças não são

Considerando as perspectivas carcerárias⁹ das últimas décadas, há que se concordar com a crítica feita pelo autor, no entanto, essa análise revela que o problema não se concentra apenas na forma de execução progressiva das penas privativas de liberdade, mas na institucionalização da prisão (estabelecimentos penais clássicos) como modelo centralizado de punição e controle social.

O método tradicional de execução penal está estruturalmente saturado, pelos motivos expostos a seguir, e necessita de alternativas viáveis, que possibilitem o gerenciamento da execução penal de maneira eficiente, adotando-se, inclusive, medidas que possam solucionar as deficiências encontradas no sistema progressivo da forma com que é conduzido.

2.2 Críticas ao modelo penitenciário tradicional

O entendimento majoritário dos doutrinadores pátrios é consistente no sentido de apontar que sistema prisional vigente enfrenta um complexo cenário de crise. É possível chegar a esta conclusão à medida que se constatam deficiências do modelo tradicional de cumprimento das penas privativas de liberdade, tais como: a inadequação da infraestrutura dos estabelecimentos penais, a superlotação, a limitação orçamentária, ausência de assistência material, ociosidade, dentre tantos outros.

A aglomeração das diversas carências que acometem o sistema prisional atual impede a promoção da reabilitação e ressocialização dos condenados, ao passo que também dificulta a evolução das unidades prisionais. Considerando esse cenário, faz-se necessário o exame da problemática em torno do sistema carcerário brasileiro.

Corroborando o entendimento já explicitado de Durval Andrade (2014), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2012) esclarece que a partir do final do século XX, consoante ao movimento de institucionalização da prisão, o Estado brasileiro passou a lidar com o progressivo aumento da criminalidade. Porém, mesmo diante da incorporação no ordenamento jurídico das mudanças na finalidade de aplicação da punição (abarcando o respeito à dignidade do preso, sua recuperação e reinserção social), na prática, o resultado se mostrou pouco expressivo.

automáticas, cada regime que compõe o método progressivo é imposto aos condenados “de forma rígida e estereotipada”, o que por si só encontra inúmeras resistências de adaptação.

⁹ Ver mais em Relatório IFOPEN: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização – Junho 2016.** SANTOS, Thandara (org.); ROSA, Marlene Inês da [et al] (colab.). Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

Apesar dos empenhos em primar-se pela regeneração do preso como escopo da pena privativa de liberdade, os fins de punição e intimidação permanecem intocados, sendo que não há ordenamento que permita seu abandono em benefício da reeducação. (THOMPSON, 1980 apud FALCÃO; CRUZ, 2015, p.5-6).¹⁰

Conforme preleciona Mário Ottoboni (2004, p.87), o próprio Estado ao reconhecer a necessidade de preparar o indivíduo recluso para retornar ao convívio em sociedade admite sua ineficiência em promover os meios e condições adequados para combater a criminalidade e promover igualdade social. “reconhece que, ao tempo do crime, o agente – na maioria absoluta – desconhecia as regras da convivência saudável, porque o Estado não lhe facultou condições ideais de vida, excluindo-o da sociedade organizada”.

Assim, observa-se que a principal dimensão da pena privativa de liberdade, qual seja, sua execução (BITENCOURT, 2011) ainda reproduz o método antiquado e excludente de cumprimento da pena e encontra dificuldades em implementar as diretrizes legais estabelecidas pelos art. 1º e 10 da LEP¹¹, bem como para assegurar a aplicabilidade das garantias fundamentais previstas no art.5º da CRFB/88, quais sejam:

[...]III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado,...]; XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis;[...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

Em contraponto ao que se expõe no texto constitucional, o modelo prisional, da forma com que está posto, acaba por realizar um desserviço à administração da justiça criminal, na medida em que exerce impacto negativo sobre os indivíduos que estão ali inseridos: “A maioria dos fatores que dominam a vida carcerária, imprimem a esta um caráter criminógeno.” (BITENCOURT, 2011, p.165).

¹⁰ Nesse sentido, os autores esclarecem que além desse fato, a grande maioria das unidades prisionais do globo não dispõe de aparto material e humano capaz de efetivar a ressocialização, “de forma que este fator compõe a necessária análise da função da pena tal e qual hoje se executa”. FALCÃO, Ana Luísa Silva; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **O método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados:** análise sob a perspectiva de alternativa penal. Brasília: Congresso Consad de Gestão Pública, 8, 2015, p.6. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1294>>. Acesso em: ago. 2018.

¹¹ “A descontextualização entre o ordenamento jurídico e o entrecho social apresenta-se, mormente, na Execução Penal, na medida em que conta com uma inovadora regulamentação implementada pela Lei 7.210/84, e, paralelamente, a sua aplicação se arrasta moribunda às margens da essência garantista e democrática que seriam marcas determinantes do Estado brasileiro.” MINAS GERAIS, 2012, op.cit. p.11.

Essa conjuntura se confirma pela simples análise dos índices de reincidência criminal¹², divulgados pelo relatório final da CPI do Sistema Carcerário Brasileiro (2009), que apontam índices de reincidência que flutuam entre 70% a 80% dos egressos do sistema.

Dados semelhantes podem ser extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – (2017),¹³, no qual se constatou que até o mês de junho de 2016 a população prisional do Brasil contava com 726.712 presos, alocados em 368.046 vagas, o que implica em um déficit de 358.663 vagas no sistema carcerário. Ademais, ao examinar o gráfico que marca a evolução da população prisional a partir da década de 90, observa-se que houve um aumento de mais de 700% (INFOPEN, 2017), o que demonstra, notadamente, a massificação do encarceramento.

Com efeito, a esperança depositada na prisão enquanto meio necessário para responder aos problemas de delinquência se esvaiu diante da ineficiência do sistema carcerário e da inércia governamental - que não promove meios factíveis para mudança desse panorama. Assim, as questões referentes à violência e à criminalidade deixaram de ser apenas um embaraço tocante à política criminal e passaram a afetar a noção de segurança da sociedade (ANDRADE, 2014), colocando em pauta temas de ordem pública. Nesse sentido:

Como reação, o Estado lança mão de paliativos, em geral inócuos, os quais, na tentativa de negar a crise que se enfrenta, acabam por incrementar a sensação de insegurança e propiciar o surgimento de uma desproporcional ira da população em face dos condenados em ações penais, especialmente daqueles encarcerados. Contemporaneamente, têm sido promulgadas diversas leis penais, criando novos crimes e majorando a pena de delitos já previstos, mas, curiosa e paradoxalmente, a violência jamais desfrutou de um crescimento tão vultoso (MINAS GERAIS, 2012, p.15)

Ante o exposto, resta claro que o modelo tradicional de cumprimento das penas privativas de liberdade, tal como é conduzido na atualidade está em colapso, e segundo César Bitencourt (2011, p.162) “[e]ssa crise abrange também o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte das críticas e questionamentos que se faz à

¹² Considerando que existem pelo quatro tipos de interpretação para o termo reincidência criminal, que influem diretamente no apontamento dos índices de reincidência, este trabalho utiliza-se do conceito amplo de reincidência (o mesmo adotado pelo relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, divulgado em 2008 pelo DEPEN). Assim, consideram-se não apenas os presos condenados, mas também os presos provisórios.

¹³ Para melhor compreensão, recomenda-se a seguinte leitura: BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017, op.cit.

prisão refere-se à impossibilidade – absoluta ou relativa – de obter algum efeito positivo sobre o apenado”.

Nesse sentido, o referido autor apresenta um compilado de fatores que são pacificamente aceitos pelos estudiosos do tema como responsáveis pela deficiência das prisões, quais sejam: sofrimentos físicos; coação moral; superpopulação; inadequação de condições materiais e sanitárias; falta de assistência; ociosidade dos reclusos; corpo técnico despreparado; problemas sexuais; consumo de drogas; ausência de controle/violência; altos índices de reincidência (BITENCOURT, 2011).

Assim, é possível verificar que o modelo tradicional de administração dos estabelecimentos penais (cadeias públicas, presídios e penitenciárias), enfrenta dificuldades para superar a perspectiva antiquada e pouco eficiente de encarceramento. Nessa perspectiva Renato Marcão (2016, p.406) afirma que:

[...] transcorridas mais de três décadas desde o início da vigência da Lei (LEP, art. 204), o Estado brasileiro *ainda* não implantou adequadamente seu sistema de execução penal. Imperam, neste seara, desço e vergonhosa incompetência administrativa. [...] O descaso – quase generalizado – atinge todos os campos da execução penal. Delineado pela retórica oficial desacompanhada de ações efetivas e inteligentes, o ambiente de execução penal segue em leito profundo e impuro, sufocado no lamaçal putrefato em que se encontram inseridas as violações a direitos e garantias fundamentais.

Tendo por base essas afirmativas, não se pretende declarar que a pena de prisão é como um todo ineficaz, nem que o modelo tradicional deva ser abolido (BITENCOURT, 2011), apenas expõe-se a real situação¹⁴ na qual se encontra o sistema penitenciário brasileiro. E a partir daí, constata-se o que há muito já vem sendo dito, o modelo prisional tradicional e as medidas de política criminal estão em processo de falência.

Raúl Zaffaroni (1991, p.199), sustenta que o direito penal precisa assumir “com urgência” a função de direito humanitário para “controlar a altíssima violência do sistema penal nos países periféricos, o que significa muito mais do que a efetivação de certas garantias para o reduzido número de pessoas apanhadas pelo sistema penal repressivo”.

¹⁴ Em complemento, “[n]a realidade do mundo prisional, o Estado, apesar das boas intenções, confirma a incredulidade na recuperação do homem (fato bem divulgado pela mídia), a qual, associada a fatores, tais como a incompetência, o desarranjo moral, a corrupção e o eleitoral interesse, produz a multiplicação da população carcerária, surgindo, assim, o círculo vicioso, que sempre aponta para a necessidade de novos (e vultosos) recursos para construção de estabelecimentos prisionais, contratação de servidores (quase sempre despreparados e sem concurso público) e aquisição de equipamentos, bem como a validação das práticas de segurança”. MINAS GERAIS, 2012, op.cit. p. 181.

Diante disso, é necessário ampliar o horizonte em matéria de política criminal para adoção, em maior escala, das medidas alternativas existentes, ou de alguma medida em específico, que se mostre eficaz em cumprir com os ditames legais que permeiam a execução penal e as finalidades da pena. Ao passo que, também possibilitem o direcionamento da execução para novos moldes que apresentem resultados significativamente positivos.

2.3 Necessidade de descentralização penitenciária: métodos alternativos

Evidenciados os problemas que assolam o modelo prisional tradicional, poderia pensar-se na adoção de medidas que visem à superação, ou mesmo estabilização da crise. Contudo, ainda que a reestruturação do sistema se faça imprescindível, a gravidade e a proporção das mazelas indicam a impossibilidade fática da realização de mudanças em curto prazo.

Os programas de política criminal e a reorganização da gestão dos estabelecimentos penais são medidas a serem implantadas em médio e longo prazo, com uma perspectiva de verificação de sucesso que demanda tempo, observação, estudos e comparações.

Segundo Mário Ottoboni (2014), as autoridades têm concentrado sua fala em elementos que buscam conter os ânimos do público e tranquilizar a situação. Assim, discursam sobre a construção de novas prisões, o aumento do efetivo policial e patrulhamento, a ampliação dos locais superlotados, a fim de “supostamente” oferecer maior segurança à população.

Todavia, pouco esforço tem sido despendido para concretizar essas disposições. O Estado se mantém inerte e omissivo, nos dizeres do autor: “[o] Estado, em matéria de execução da pena, está fazendo exatamente como fazia certo cidadão que tentava parar um vazamento tampando-o com a mão em vez de estancá-lo na origem” (OTTOBONI, 2014, p. 47).

Nesse sentido, as alternativas à execução penal mostram-se como medidas viáveis para descentralizar o cumprimento da pena. Com isso, torna-se possível “aliviar a situação carcerária brasileira” (FALCÃO; CRUZ, 2015, p. 7), e também regionalizá-la, de forma que o detento possa cumprir a pena em estabelecimentos menores onde é possível realizar, com maior efetividade e aproveitamento, trabalhos de readaptação e a gestão do estabelecimento (OTTOBONI, 2014). “[...] há que se buscar um novo modelo prisional, que reconheça e garanta os Direitos Humanos dos presos, possibilitando sua recuperação e futura reinserção na sociedade” (ANDRADE, 2014, p.39).

Dessa forma, visando atenuar a decadência do sistema carcerário, algumas alternativas penais passaram a figurar como objeto de estudo de juristas e especialistas em execução penal. Sob tal enfoque, observa-se que a privatização dos presídios foi - e ainda é - uma das medidas mais debatidas no cenário brasileiro. Contudo, a ideia de transferir por completo a responsabilidade de gerenciamento das unidades prisionais para empresas privadas não se mostrou suficientemente adequada para atender as propostas da execução penal (ANDRADE, 2014). Sendo assim, o modelo de privatização total do sistema carcerário foi rechaçado, e deixou de ser uma opção viável.

Não obstante, segundo aponta Durval Andrade (2014), conservando-se os ideais de privatização, surge outro modelo alternativo: as parcerias público-privadas (PPP's), que consistem em uma forma de co-gestão penal na qual o Estado permite que empresas do setor privado administrem e construam unidades prisionais, segundo o regramento da parceria público-privada (BRASIL, 2016). Da análise deste modelo, já implantado em alguns estados do país, detectou-se, na prática, que além de ser oneroso, não se obteve êxito em diminuir os índices de criminalidade, encarceramento e reincidência¹⁵.

Em vista do exposto, há q se evidenciar um terceiro método alternativo ao modelo tradicional de execução penal, que são as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC's). Essas associações são capazes de demonstrar, por meio de experiências bem sucedidas, que é possível obter considerável melhoria nas condições essenciais relativas ao cumprimento de pena e na “sensação social de insegurança” (SÁNCHEZ, 2007, p.32), por trabalhar em conjunto com a população.

3 ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS

¹⁵ Existe uma forte crítica ao modelo de PPP's no sentido de que a privatização ao invés de desonerar o sistema, na verdade aumenta o custo para o Estado. Trata-se de um modelo caro no qual a viabilidade econômica não está comprovada e ainda permite que as empresas lucrem com o encarceramento. Ademais, “Para o defensor público do Estado de São Paulo Bruno Shimizu, todas as justificativas favoráveis à implantação desse sistema são questionáveis, uma vez que o Complexo Penitenciário em Ribeirão das Neves, Região Metropolitana de Belo Horizonte, considerado “vitrine” dessa administração PPP no Brasil, está longe de ser um modelo. Segundo ele, em 2014, um ano após a abertura do complexo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatou o mesmo padrão de violação dos direitos humanos encontrado nas unidades públicas. ‘Presos dormindo no chão, racionamento severo de água, educação prisional não implementada. Ou seja, nada de diferente das unidades públicas’, apontou Bruno”. BRASIL. Senado Federal. As implicações de mudar um sistema. **PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS: A polêmica sobre a administração de unidades penais.** Brasília, nº29, ano 7, p. 8-11, set de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/privatizacao-de-presidios/@@images/arquivo_pdf/>. Acesso em: jul. 2018.

A primeira experiência brasileira com o método apaqueno surgiu no ano de 1972, no estado de São Paulo, sob liderança do advogado Dr. Mário Ottoboni e com o auxílio de voluntários. O intuito inicial era a transformação da realidade prisional daquele local, de forma a propiciar aos detentos condições físicas adequadas, preparação moral e espiritual, e promover a valorização humana (OTTOBONI, 2014).

Assim, segundo o autor, pautados no escopo comum de promover a justiça, respeitar os direitos dos presos e proteger a sociedade e as vítimas, a consolidação do método exigiu a reunião de esforços comuns de voluntários, da Pastoral Penitenciária, do Estado e, posteriormente, do próprio judiciário, a fim de implementar essa metodologia inovadora, que se propunha a “evitar os erros crônicos do sistema penitenciário brasileiro” (OTTOBONI, 2014, p.27).

Diante desse panorama, as APAC’s se constituem como entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos, que possuem personalidade jurídica própria e são classificadas como parceiras dos Poderes Executivo e Judiciário, pois atuam “na execução penal e na administração das penas privativas de liberdade dos três regimes previstos no Código Penal” (FALCÃO; CRUZ, 2015, p.9). Ademais, as associações são responsáveis pela administração dos Centros de Reintegração Social de presos (nomenclatura dada ao espaço físico que abriga os condenados), sem o auxílio da Polícia.

Nesse sentido, “[a] metodologia Apac caracteriza pelo estabelecimento de uma disciplina rígida, baseada no respeito, na ordem, no trabalho e no envolvimento da família do sentenciado” (BRASIL, 2011, p. 26). Noutros dizeres, a APAC se propõe a restringir a liberdade do indivíduo sentenciado, sem retirar-lhe a dignidade. Não obstante, “[n]o método da APAC, são respeitadas (e efetivadas) as construções doutrinárias acerca da finalidade da pena privativa de liberdade.” (MINAS GERAIS, 2012).

Ressalte-se ainda que, conforme preleciona Ottoboni (2014), é fundamental para o método o revestimento de juridicidade, na medida em que as unidades são independentes e responsabilizam-se por todas as atividades desenvolvidas, pela equipe e pelos recuperandos. Para isso, recebem o apoio do judiciário local, principalmente do juiz da comarca e da Pastoral Penitenciária (que desenvolve alguns trabalhos dentro do método). As APAC’s são orientadas e supervisionadas pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) que compartilha os propósitos do método e padronizam os estatutos das entidades.

Ademais, a FBAC é filiada à organização consultora da ONU que trata dos assuntos penitenciários, a *Prison Fellowship Internacional (PFI)*, essa organização tem o objetivo de difundir e concretizar ações que visam à humanização das prisões e o faz mediante a

intercomunicação com as experiências desenvolvidas em mais de cem países do globo terrestre (OTTOBONI, 2014). Assim, a FBAC incorpora alguns programas e cursos a serem desenvolvidos nas APAC's.

Ademais, esse método alternativo se alicerça no “modelo de gestão compartilhada” dos presídios e na prática da Justiça Restaurativa¹⁶ (ANDRADE, 2014, p.47). Assim, o foco está direcionado para, a recuperação do condenado e a sua preparação para o convívio em sociedade, bem como atribui à pena dupla finalidade: punir e recuperar (OTTOBONI, 2014), reconhecendo-se que “O Estado deve proporcionar ao condenado durante o cumprimento da pena o que deixou de propiciar ao cidadão na época oportuna” (ANDRADE, 2014, p.47).

Contudo, merece ser feita uma consideração sobre o embasamento inicial do método, pautado na justiça restaurativa. Conforme preleciona Ottoboni (2004, p.87), a justiça restaurativa pode ser descrita como uma oportunidade conferida ao recuperando de se reconstruir, “reparar suas próprias falhas”, perdoar e ser perdoado, se arrepender, até mesmo se reaproximar de seus desafetos.

Porém, por mais que se compreenda que se trata de uma forma de “recuperação espiritual e moral do homem” direcionada à restauração da justiça, não se pode olvidar que também é um processo, constante e intenso, que demanda um período de tempo específico para cada indivíduo (OTTOBONI, 2004, p.94). Sendo assim, é bastante delicado o fato de que o Estado ou as APAC's assumam o papel de restauração da justiça e construção social tão enfaticamente durante a execução penal. A partir dos próprios elementos do método e gerenciamento dos CRS's compreende-se que deve ser dado o espaço necessário que cada recuperando precisa para se sentir valorizado e a partir daí conduzir sua própria recuperação.

Feita esta crítica, passa-se a análise do modelo de gestão compartilhada, que contribui fundamentalmente para a manutenção da APAC, e se materializa mediante o recebimento de doações, da ajuda do voluntariado, e o estabelecimento de

parcerias e convênios com o Poder Público (prefeituras, governo do Estado), instituições educacionais e outras entidades, da captação de recursos em fundações, institutos e organizações não governamentais e também da comercialização dos produtos das oficinas profissionalizantes. (BRASIL, 2011, P.40)

Ante o exposto, cabe indagar, de que forma as APAC's contribuem enquanto método alternativo de cumprimento de pena, para a descentralização dos estabelecimentos

¹⁶ Ver: CARVALHO, Luiza de. **Justiça Restaurativa: o que é e como funciona**. Conselho Nacional de Justiça: 2014. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62272-justica-restaurativa-o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: ago. 2018.

tradicionais. Após vários anos de experiência e aprimoramento do método, renomados autores e o governo brasileiro evidenciam alguns fatores que diferenciam positivamente o cumprimento da pena nesses locais. São exemplos:

- o custo de manutenção é relativamente mais baixo: Segundo Mário Ottoboni (2014), um preso no sistema comum custa cerca de quatro salários mínimos ao Estado, já na APAC esse valor cai para 1/3 (BRASIL, 2011);
- o índice de reincidência dos egressos da APAC varia em torno de 10 a 15%;
- melhor estrutura física e instalações adequadas, com ambientes preparados a oferecer educação, trabalho, assistência médica, psicológica, jurídica, espaços de lazer, cultura e celas/refeitórios digno (ANDRADE, 2014);
- cumpre com as disposições legais de preservação dos direitos dos presos e respeito as normas de dignidade humana;
- manutenção da segurança e disciplina por meio do sistema de corresponsabilidade dos presos (BRASIL, 2011), sem a presença da polícia;
- propicia meios efetivos de reinserção dos recuperandos na sociedade;
- permite a municipalização e a descentralização da execução penal, no sentido de buscar a proximidade com a família e direcionar para cada comunidade a responsabilidade pelo gerenciamento da sua “população prisional” (ANDRADE, 2014, p.50).

Além disso, há que se ressaltar que a metodologia apaquena proporciona benefícios não só para os reclusos, como também para a sociedade, em termos de segurança, e para o Estado, que aos poucos consegue vislumbrar opções para restabelecer o equilíbrio do sistema de execução penal e resolvendo-se os problemas carcerários. Corroborando o exposto, Ana Luisa Falcão e Marcos Cruz (2015, p.21) expõem que

O sistema prisional como um todo, em seu viés tradicional ou em suas modalidades alternativas, onde se encerra a APAC, deve buscar expandir suas ações para que sejam atendidas as necessidades do egresso, ultrapassando a atuação intramuros e apenas no lapso temporal da condenação. A recuperação do detento deve ser impulsionada pelo Estado com o oferecimento das medidas necessárias para garantir ao preso sua reintegração plena à sociedade.

Em face do exposto, observa-se que o diferencial da APAC para o sistema comum se baseia na metodologia, e a exemplo do que já vem sendo implantado em diversos países, o método alternativo tem se expandido com sucesso no Brasil, e conta com o apoio cada vez

maior dos Tribunais de Justiça dos estados, o que indica a valorização e popularização de seus intentos. Assim, passa-se a análise dos elementos que sustentam a condução do método e que confirmam as vantagens de sua aplicação no sistema carcerário brasileiro.

Alessandro Baratta (1990, p.4), afirma que “[u]m dos elementos mais negativos das instituições carcerárias, de fato, é o isolamento do microcosmo prisional do macrocosmo social, [...]. Não se pode segregar pessoas e, ao mesmo tempo, pretender a sua reintegração”. Dessa forma, o método apaqueno, por se comprometer com a recuperação dos condenados e da sociedade, rompe com esse “isolamento”, na medida em que traz para a execução penal elementos de construção colaborativa dos quais o sistema comum não compartilha, como exemplo a participação da família e da comunidade, conforme se verá adiante.

3.1 Os elementos fundamentais da metodologia

Em suma, já foram explicitados os resultados positivos da utilização da metodologia apaqueana no Brasil, em complemento alternativo ao sistema comum de cumprimento de pena. Passa-se então à análise de alguns dos elementos que compõem o método. Como descrito por Mário Ottoboni (2014), são 12 elementos fundamentais para o desenvolvimento das APAC's, e a estes elementos deve-se atribuir a mesma carga valorativa, bem como aplicá-los de forma conjunta e harmônica para se obter os fins desejados.

Os elementos são: 1- participação da comunidade; 2- recuperando ajudando recuperando; 3- trabalho; 4- religião; 5-assistência jurídica; 6- assistência à saúde; 7- valorização humana; 8- a família; 9- o voluntário e o curso para sua formação; 10- centro de reintegração social; 11- mérito; 12- jornada de libertação com cristo (MINAS GERAIS, 2012).

Em breve síntese, o primeiro elemento envolve tanto o processo de criação da APAC, quanto seu desenvolvimento, pois somente com a mobilização e participação ativa da comunidade é possível compreender o método, defender sua aplicação e auxiliar os recuperandos ao retorno no convívio social. O segundo traduz a ideia já exposta de maior controle e segurança em detrimento do sistema comum, pois cada preso é co-responsável pelos demais. É preciso cooperar para manutenção da disciplina e solução dos problemas internos, de forma que os recuperandos se auxiliam de forma mútua (OTTOBONI, 2014).

Segundo Ottoboni (2014), no que compete ao trabalho, o método possui recomendações específicas para sua execução em cada um dos regimes de cumprimento da pena, a fim de que se alcance a recuperação gradual do preso, por meio do resgate da

confiança, autoestima e reconhecimento, tal como a reinserção social, dada mediante a oportunidade de capacitação e da aprendizagem de um ofício. E sempre atento as orientações legais.

Ademais, cumpre ressaltar que, por meio do trabalho e do estudo, é possibilitado ao recuperando alcançar a remição de parte de sua pena privativa de liberdade. Nesse sentido o Dr. Sérgio Luiz Maia preleciona que a diminuição da pena no decorrer da execução penal representa um “estímulo ao preso”, um incentivo, por meio da valorização humana, para que ele possa se corrigir e caminhar em direção à recuperação e aos benefícios legais (progressão, livramento condicional), de forma rápida. (MINAS GERAIS, 2012, p.262)

Com relação aos elementos da religião e da jornada de libertação com Cristo, cabe ressaltar que o forte viés religioso sob o qual a APAC foi criada, foi paulatinamente sendo substituído pela promoção da valorização à espiritualidade, com respeito a todas as crenças e cultos. Considerando as mazelas apresentadas pelo sistema prisional comum, busca-se amenizar as apreensões dos recuperandos, proporcionando-lhes assistência judiciária e à saúde de forma gratuita, por meio do voluntariado (BRASIL, 2011).

A família também é parte importante do método na medida em que colabora para a recuperação do condenado, recebe acompanhamento e cuidados, além de que, se estiver preparada, é incumbida da tarefa de prosseguir com processo de re-inserção social após o cumprimento da pena. Já o voluntariado abarca uma infinidade de atribuições e para exercê-lo, é necessário que haja comprometimento com a causa, espírito de trabalho social e seriedade na preparação. Mário Ottoboni (2014, p.37) os classifica como “educadores sociais”.

Ainda segundo o autor, os centros de reintegração social (CRS) consistem nos locais onde se dará a execução da pena dentro da metodologia apauera, oferecendo aos recuperandos melhores condições de vida, em atenção aos direitos dos presos e as determinações da LEP e da Constituição Brasileira. Sob o mesmo ponto de vista, o mérito figura nos mesmos termos do sistema comum, e relaciona-se a vida prisional e a conduta do recuperando, e por meio dele se alcança a progressão de regime (MINAS GERAIS, 2012). No que se refere ao elemento da valorização humana, será tratado em seguida.

Conforme as regras mínimas para o tratamento dos presos, estabelecidas pelas Nações Unidas (1955), as finalidades da pena, e os objetivos traçados pela LEP, a ressocialização dos condenados é um pilar fundante, que inspira toda teoria de execução penal moderna. Por essa razão, a APAC se preocupa em adequar sua metodologia à realidade brasileira, a fim de ultrapassar os problemas que geram aumento da criminalidade e da reincidência. Assim:

O sentido imanente da *reinserção social*, conforme o estabelecido na lei de execução, compreende a assistência e ajuda na obtenção dos meios capazes de permitir o retorno do apenado e do internado ao meio social em condições favoráveis para sua integração. Não se confundindo “com qualquer sistema de ‘tratamento’ que procure impor um determinado número e hierarquia de valores em contraste com os direitos da personalidade do condenado.” (DOTTI, René Ariel, 1985 *apud* MIREBETE; FABBRINI, 2014, p.10).

Diante desse quadro, concluiu-se que todos os trabalhos realizados até então pelas melhores instituições penais não cuidavam do ser humano em sua essência, e que a realização de um tratamento recuperativo dos infratores, com respeito aos direitos humanos, conduz a excelentes patamares de integração social após a conquista da liberdade. Nesse sentido, “[a]s ações assistenciais buscam dar ao preso esperança de que, ao entregar-se à recuperação, poderá obter a conversão e até oportunidades fora da prisão como pessoa livre e útil.” (MINAS GERAIS, 2012, P.48).

Essa valorização é trabalhada a partir da educação, do contato com a comunidade, do trabalho e da conexão como os detalhes de cada elemento que compõe o método (OTTOBONI, 2014). Assim, considera-se o método APAC como uma alternativa humanizada, na qual se permite a reestruturação do ser humano. De forma similar, Durval Andrade (2014, p.68) afirma que “o condenado pela justiça precisa ser devolvido à sociedade de uma nova forma, mais útil, transformando o ciclo vicioso da violência em um círculo virtuoso da recuperação.

3.2 Progressão de regime no método APAC

Conforme já explanado, o método APAC abarca os três regimes de cumprimento de pena, e em consequência, também adota as determinações legais que permitem a progressão de regime. Isso ocorre na medida em que a progressão é um benefício, que pode ou não ser conferida aos reclusos. Sendo assim, ela precisa ser padronizada para possa ser aplicável a todos os presos que se enquadrem nas condições estabelecidas.

Dentro do método apaqueano, mantém-se o requisito objetivo, de natureza temporal, assim como o requisito subjetivo, o bom comportamento. No entanto, este último sofre certa alteração de sentido se comparado ao sistema tradicional, que considera apenas a “obediência às normas disciplinares” (OTTOBONI, 2014, p.98). Já o método APAC abrange o mérito do indivíduo que cumpre a pena, oportunidade em que se explora a proposta de socialização.

Em decorrência disso, para o alcance e manutenção da progressão é necessária a observância de diversos elementos, relacionados à conduta carcerária, que precisam ser cumpridos pelos recuperandos para ratificar o objetivo apaqueano de preparação e assistência direcionadas à progressão de regime. Nesse sentido, a cartilha elaborada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais elucida que esses procedimentos podem ser verificados em duas etapas:

3.1 Estágio inicial. Etapa inicial em que os recuperandos em regime fechado iniciam o processo de cumprimento de pena na metodologia apaqueana, procurando desenvolver o senso de responsabilidade do preso. Nesta etapa, é proposta a recuperação do apenado. São levantadas as causas do cometimento do crime e o contato inicial com a família, colaboradora e peça fundamental no processo de ressocialização do recuperando.

3.2 Segundo estágio. Presos em regime semiaberto. Nesta etapa, os recuperandos iniciam o processo de inserção nos serviços burocráticos da própria APAC, como, por exemplo, os serviços administrativos. O requisito subjetivo previsto na lei, aqui, passa a ser verificado com base no mérito do condenado. (MINAS GERAIS, 2012, p.60).

Assim, resta claro que uma simples declaração sobre a conduta carcerária do condenado não basta para configuração do requisito subjetivo. É importante averiguar se o recuperando compreende a proposta da APAC e consegue internalizar a proposta de que é possível prosperar por meio do mérito.

Nesse sentido, observa-se que o método APAC busca valorizar a iniciativa do legislador ao vincular “vantagens” no cumprimento da pena à percepção do preso de que boas condutas são determinantes em sua recuperação (OTTOBONI, 2014, p. 52). Logo, o autor esclarece que “a liberdade é conquistada por etapas e consenso de responsabilidade” (OTTOBONI, 2014, p.53).

3.3 Cenário mineiro e institucionalização do método APAC

O método APAC, desenvolvido no estado de São Paulo, em pouco tempo ganhou visibilidade e se expandiu para os demais estados brasileiros. Segundo o levantamento realizado pela FBAC¹⁷, contabilizadas as APAC's filiadas à instituição que estão em funcionamento, Minas Gerais é o estado com maior destaque. Nesse sentido, feita a análise do panorama geral do sistema prisional brasileiro e da APAC como método alternativo mais

¹⁷Informações disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.fbac.org.br/index.php/contato/apacs-mg>>. Acesso em: set. 2018.

adequado à descentralização penitenciária, passa-se ao exame do trabalho realizado pelo estado de Minas Gerais.

No ano de 1986, foi implementada a primeira experiência apaqueana no estado de Minas, na cidade de Itaúna (ANDRADE, 2014). Segundo Falcão e Cruz (2015), a princípio, a condução da metodologia, sem a presença da polícia, causou espanto na população, mas, aos poucos, o poder público e a sociedade foram mobilizados. Assim, a unidade de Itaúna tornou-se referência na aplicação do método.

No entanto, o alavancar da metodologia só foi possível mediante o apoio e incentivo de juizes, desembargadores e promotores, que se propuseram a conhecer de perto a possibilidade do cumprimento de pena humanizado. Assim, diante dessa provocação, somente no ano de 2001, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais institucionalizou o método APAC enquanto “política pública de execução penal no Estado” (MINAS GERAIS, 2012, p.6). E a partir desse momento, foram criados o Programa Novos Rumos e o Projeto Começar de Novo.

Dessa forma, por atuarem como entidades parceiras da justiça, o apoio do Judiciário resolve um importante problema vivenciado pela APAC jurídica, qual seja: a ausência de respaldo legal para administrarem a associação, estabelecerem convênios e manter a comunicação com o poder judiciário local (OTTOBONI, 2014). Nesse ínterim, o trabalho coordenado dos juizes das comarcas mineiras, do MP e da comunidade voluntária, viabilizou a criação, implantação e sustentação de estabelecimentos penais apaqueanos (MINAS GERAIS, 2012).

Conforme disponibilizado pelo site oficial do TJMG, na atualização de 2017, apurou-se a existência de 39 APAC’s em funcionamento no estado, e 58 em fase de implantação¹⁸. O que nos remete a um total de 97 cidades comprometidas com a experimentação do método apaqueano. O êxito da aplicação em Minas Gerais também pode ser comprovado quando se observa que “[o]utros estados têm instalado unidades prisionais que adotam o mesmo método na execução penal, buscando, para isso, a orientação inicial das APAC’s mineiras” (MINAS GERAIS, 2012, p.7).

O ano de 2017 revelou duas excelentes perspectivas do método APAC no cenário mineiro. A primeira perspectiva refere-se a uma avaliação positiva de crescimento e integração das unidades mineiras, exarada no 8º Congresso das APAC’s pelo juiz Luiz Carlos

¹⁸Ver dados em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/apacs-em-funcionamento.htm#.W9ByL3tKjIU>> e <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/apacs-em-implantacao.htm#.W9BxwntKjIU>>. Acesso em: set. 2018.

Resende e Santos¹⁹. A segunda perspectiva é outra amostra do eficiente trabalho que tem sido realizado: a Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais assinou uma resolução que formaliza o reconhecimento das APAC's como instituições promotoras da execução penal no estado (BRASIL, 2017)²⁰.

Nas palavras do ex-governador de Minas, Antônio Anastasia: “A experiência da atuação das APACs, em Minas Gerais, é quiçá um dos mais promissores avanços no âmbito do Direito Carcerário, evidenciando a vocação do Estado para a inovação e para as parcerias dos Poderes com a sociedade.” (MINAS GERAIS, 2012, p. 13). Em vista do exposto, analisar-se-á os subsídios jurídicos que amparam as APAC's no estado de Minas Gerais, antes de se realizar, por fim, a análise crítica do papel do judiciário e do Ministério Público na consolidação dos métodos alternativos de cumprimento de pena.

4 SUBSTRATO JURÍDICO DAS APAC'S EM MINAS GERAIS

Inicialmente, em razão de as APAC's objetivarem efetivar o cumprimento das penas privativas de liberdade, interessa destacar que a existência e o funcionamento dessas associações estão em plena concordância com as disposições contidas na LEP, vejamos o art. 4º do referido diploma: “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. Portanto, logo se observa que a composição do método estabelece uma conexão entre a legislação pátria e a realidade brasileira.

Ademais, cumpre-se com a essência do Estado Democrático de Direito, positivado no art. 3º da LEP e na carta magna, na medida em que os condenados desfrutam de condições adequadas e humanizadas para cumprir suas penas, tendo preservados todos os direitos da pessoa humana (com exceção da liberdade), em locais que permitem a execução da sentença ou decisão criminal associada à recuperação para o retorno à sociedade, prevista no art. 10 da LEP.

¹⁹ Notícia completa em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/apac-faz-avaliacao-positiva-de-2017.htm#.W9Bcd3tKjIU>>. Acesso em: set. 2018.

²⁰ “Com a medida, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) busca contribuir para o pleno funcionamento das 39 Apacs existentes em Minas e fomentar a instalação de novas unidades nas comarcas mineiras. [...]A partir do reconhecimento da metodologia pelo MPMG, o Centro Apoio Operacional das Promotorias Criminais (Caocrim) elaborará roteiros para subsidiar promotores de Justiça na difusão da metodologia em todo o estado.” BRASIL. Ministério Público de Minas Gerais. **MPMG reconhece método Apac para execução de pena no estado**. 2017. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-reconhece-metodo-apac-para-execucao-de-pena-no-estado.htm#.W9B7sXtKjIU>>. Acesso em: set. 2018.

Segundo prelecionam Julio Mirabete e Renato Fabbrini (2014, p.23):

[...] é necessária uma legislação que estabeleça justas prioridades e boas condições para um aprendizado, pelo condenado, das regras da convivência humana em sociedade, que somente se consegue se não se privá-lo dos direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, em um processo de humanização da execução penal

A exemplo do que se expôs, o ato de provimento da APAC indica que a gestão e organização das entidades deve se dar de maneira uniforme (que pode ser adequado conforme a realidade de cada comarca), e nele está evidenciado que a finalidade primordial do método é fazer cumprir as disposições contidas na LEP, e por meio do tratamento socializador, alcançar a proteção dos condenados e da sociedade (OTTOBONI, 2014).

Como visto, as APAC's atuam em conformidade com as orientações para execução penal e por isso, possuem um modelo de estatuto social padronizado, disponibilizado pela FBAC. Todavia, necessitam de maior substrato legal para execução dos seus serviços e manutenção do método. Nesse sentido, os estados possuem uma margem de discricionariedade para adotar regramentos que disponham sobre os mais diversos assuntos fundamentais que permeiam o método, tais como: o funcionamento, a destinação de verbas e o estabelecimento de convênios.

Nesse viés, o estado de Minas Gerais, após a institucionalização do método apaqueano, alterou a Lei estadual nº 11.404 de 1994, que dispunha sobre as normas de execução penal, por meio da Lei nº 15.299 de 2004. A norma mencionada foi responsável por acrescentar na Lei estadual disposições como: a inclusão da APAC no rol dos órgãos da execução penal (art. 157, VIII, da Lei 11.404/1994); trouxe um capítulo que trata das atribuições das entidades civis de direito privado sem fins lucrativos (art. 176-A e 176-B); e a possibilidade e as condições para o estabelecimento de convênios entre APAC e o Poder Executivo.

É importante ressaltar que o Poder Legislativo, ao reconhecer a capacidade de instituição os convênios supramencionados, propiciou, em larga escala, o vultoso desenvolvimento das associações no estado (MINAS GERAIS, 2012). E os fatores responsáveis por esse crescimento podem ser vistos pela leitura do art. 7º da Lei nº 15.299 de 2004:

Art. 7º - São responsabilidades do Poder Executivo na execução dos convênios com entidades civis de direito privado sem fins lucrativos para a administração de unidades prisionais destinadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade no Estado: I - o repasse de recursos para a administração da unidade, nos termos do convênio; II - a articulação e a

integração com os demais órgãos governamentais para uma atuação complementar e solidária de apoio ao desenvolvimento do atendimento pactuado; III - a fiscalização e o acompanhamento da administração das APACs.

No mesmo sentido, Durval Andrade (2014) reconhece que após a Lei 15.299/2004, a celebração dos convênios e o acesso aos recursos públicos alavancaram as APAC's ao patamar de excelência na condução da execução penal, diferentemente do que ocorria quando a fonte de verbas da instituição se pautava exclusivamente em doações.

Considerando então que a APAC possui o apoio do Poder Judiciário, como órgão auxiliar da Justiça, que existe uma atenção legislativa voltada para o método e que pode firmar convênios com o Poder Executivo, conclui-se que o método apaqueno consegue reunir de maneira integrada a atuação colaborativa dos três poderes que compõem a República Federativa do Brasil.

Outra inovação, fomentada pelo estado de Minas, adveio da Corregedoria Geral de Justiça, por meio do da publicação do Aviso nº42/GACOR/03 de outubro de 2003. Nessa oportunidade, em atendimento ao pleito da coordenadoria do Projeto Novos Rumos na Execução Penal, o corregedor geral de justiça levou a conhecimento dos magistrados do estado que as APAC's passaram a ser contempladas pelo Provimento nº 49 de 21/09/01 (MINAS GERAIS, 2007).

Isso significou que as associações, em funcionamento ou em fase de implantação, puderam ser “beneficiárias de bens, produtos ou valores” arrecadados a título de pagamento de penas de prestação pecuniária à Justiça Criminal daquela comarca (MINAS GERAIS, 2007, p.14). Para além do exposto, o estado conta o aparato do Programa Novos Rumos na execução penal e o Projeto Começar de Novo, do CNJ, que serão abordados em separado.

4.1 Análise crítica da Portaria Conjunta nº 653/PR/2017

Considerando a ampliação das unidades apaqueanas no Estado de Minas Gerais, desde o reconhecimento formal do método pelo Tribunal de Justiça estadual, as instituições passaram a buscar a uniformização²¹ do procedimento de transferência dos presos dos estabelecimentos penais, no sistema comum, para os Centros de Reintegração Social, administrados pela APAC.

²¹ Segundo prelecionam Falcão e Cruz, “cabe ressaltar ainda que a movimentação prisional, ou seja, a seleção e encaminhamento dos presos que vão para uma APAC, é feita pelo Poder Judiciário local. Outrossim, para que se tenha uniformidade na metodologia, as unidades devem ser filiadas à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), que orienta, administra cursos, provê

É certo que, tanto na APAC, quanto no sistema tradicional de execução penal, para a tomada decisões a respeito dos indivíduos que cumprem pena, é imprescindível ato fundamentado do juiz responsável pela execução penal na comarca, nos termos do art. 93, IX, da CRFB/88 (BADARÓ, 2016).

Até o ano de 2006, não havia regulamentação estadual que orientasse os magistrados sobre quais critérios adotar para permitir aos presos o ingresso nas associações. Nesse sentido, por meio da publicação da Portaria Conjunta nº 84/2006, que foi revogada pela Portaria Conjunta nº653/PR/2017, o TJMG, na essência do compromisso assumido de contribuir para humanização no cumprimento das penas privativas de liberdade, estabeleceu condições a serem observadas para efetivar a transferência dos presos às APAC's. Todavia, o texto da Portaria de 2017, foi alterado por outra Portaria Conjunta, de nº 759/PR/2018²², cujas nuances serão comentadas oportunamente.

Assim, as diretrizes estabelecidas na portaria nº 759 estão contidas no art. 2º. O caput do artigo descreve que a transferência de presos se dará mediante ato motivado do juiz da execução, desde que seja franqueado ao Ministério Público oportunidade de se manifestar. Já os incisos trazem as condições que devem ser atendidas:

I - manifestar interesse na transferência, por escrito ou em ato processual devidamente documentado, e o propósito de se ajustar às regras do CRS; II - manter vínculos familiares ou sociais, há pelo menos 1 (um) ano, na região do Estado onde estiver localizado o CRS, mesmo que outro tenha sido o local da prática do fato.

Da análise do caput do artigo mencionado, pode-se tecer uma primeira observação, no que se refere ao ato do juiz de “ouvir” o MP. Por óbvio, o parecer ministerial não vincula a decisão do magistrado, mas nos termos como foi descrita percebe-se a real intenção de ampliar a participação do órgão na execução penal, bem como fornecer ao magistrado maior substrato para fundamentar sua decisão. Logo, recomenda-se a manifestação do MP. Ademais, a Portaria alteradora de 2018 suprimiu a consulta do magistrado à Secretaria de Administração Prisional (SEAP).

assistência jurídica e promove congressos entre as unidades apaqueanas.” FALCÃO; CRUZ, op.cit., p.10.

²² Altera a Portaria Conjunta da Presidência nº 653, de 11 de julho de 2017, que “Estabelece normas para a transferência de presos em cumprimento de pena privativa de liberdade para os Centros de Reintegração Social - CRS, geridos pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APACs”.

Contudo, a crítica a ser feita à nova redação do art. 2º, adotada pela Portaria Conjunta de 2018, é concernente a um importante trecho suprimido. A leitura da redação original da Portaria de 2017 permitia inferir que

Art. 2º O preso condenado à pena privativa de liberdade, **independentemente da duração da reprimenda e do crime da condenação**, poderá ser transferido para os CRSs, geridos pelas APACs, através de ato motivado do Juiz da Execução, ouvidos o Ministério Público e a administração penitenciária, desde que satisfeitas as seguintes condições: [...]. **(grifo nosso)**.

Desse modo, há que se salientar que o trecho destacado tratava-se de uma imposição aos magistrados, garantindo-se a imparcialidade diante da carga valorativa que a duração da pena e o crime objeto da condenação poderiam ter. Conquanto, esse requisito, deixou de ser, ao menos formalmente, critério de observância obrigatória, o que, indiretamente, acaba por permitir, em alguma medida, a discricionariedade do juiz, principalmente se forem combinados o art. 2º com o art.3º em sua redação atual:

O juízo competente para a execução penal na comarca que disponha de CRS poderá criar outros critérios que entender cabíveis para segurança dos trabalhos, mantendo, sempre que possível, a lista de espera daqueles que terão oportunidade de cumprir a pena na APAC.

Noutra perspectiva, deve-se ressaltar aspectos positivos trazidos pela portaria alteradora de 2018. O art. 2º, §3º da Portaria Conjunta de 2017 fixava o seguinte procedimento aplicável na hipótese do inciso II do mesmo artigo: “a transferência ocorrerá, inicialmente, para Cadeia Pública, ou para outro estabelecimento do sistema oficial existente na Comarca, onde o condenado aguardará a sua remoção para CRS”. O que significa que os presos que se encontrem local diverso da comarca sede da APAC, deveriam se submeter aos trâmites burocráticos e demorados de transferência. No entanto, a Portaria Conjunta de 2018 revogou esse parágrafo, o que implica na simplificação do processo de transferência, que pode direcionar o recluso diretamente ao CRS.

Ademais, a referida Portaria, antes da alteração, insculpia, no art. 2º, §2º, a norma de que só seriam admitidos no CRS da APAC os sentenciados que cumprem pena privativa de liberdade em estabelecimentos situados no estado de Minas Gerais. Mas, pela análise dos critérios de transferência, observa-se que essa disposição não coaduna com o art. 2º, II. Isso, pois é desarrazoado obstar a transferência de indivíduos que cumprem pena em outros estados

para as APAC's mineiras, quando esses possuem vínculos familiares/sociais no estado de Minas.

Nesse espírito, a Portaria alteradora determinou que o §2º passe a vigorar com a seguinte redação: “Caso necessário, o Juiz da Execução onde se encontra o CRS consultará a administração penitenciária quanto à situação individual do sentenciado”. Dessa forma, foi extinto o aludido critério geográfico de transferência, o que estimula a ampliação da alocação de presos nos estabelecimentos que trabalham com o método APAC e também contribui para reduzir a superlotação dos estabelecimentos penais do sistema convencional.

5 DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao passo de tudo que se expôs até aqui, delineou-se, em linhas gerais, que o sistema prisional brasileiro enfrenta uma grave crise, reflexo da postura adotada pelo Governo para a condução das políticas criminais. Na busca de soluções para o problema, foram analisadas propostas alternativas para o cumprimento das penas privativas de liberdade no sistema convencional e concluiu-se pelo método APAC, como o de melhor eficiência na execução penal. Corroborando com esta conclusão, o Estado de Minas Gerais, reformulou sua proposta de condução da execução penal, aderindo ao método.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar de que forma o Poder Judiciário e o Ministério Público contribuíram para essa mudança nos rumos da execução penal no estado, bem como apontar as iniciativas bem sucedidas, refletindo sobre o que ainda pode ser realizado para o desenvolvimento exponencial do método alternativo apaqueano.

Conforme preleciona Bernardo Gonçalves (2017), o Poder Judiciário, no desempenho de seus encargos, exerce funções típicas e atípicas. Ao realizar a função típica se encarrega da aplicação de regras constitucionais e infraconstitucionais, em casos concretos, garantindo os direitos individuais, coletivos e sociais. Quanto às funções atípicas, o autor esclarece que não há dúvidas que o Judiciário acaba por realizar, “à luz de dispositivos constitucionais”, funções, que seriam, em tese, de competência dos Poderes Executivo e Legislativo. (FERNANDES, 2017, p.1157).

Em decorrência dessas atribuições, o Poder Judiciário estrutura-se em órgãos e membros, de acordo com o art. 92 da CRFB/88. Interessa-nos explorar os componentes previstos no inciso VII do artigo mencionado, qual seja: “Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”, ou seja, a Justiça Estadual. Em particular, as iniciativas construídas e desenvolvidas pelo TJMG em parceria com os juízes das comarcas.

De tal maneira, observa-se que, em vista da dupla função exercida pelo Poder Judiciário, a prestação jurisdicional no âmbito do sistema prisional gera impacto no exercício da justiça e na aplicação das legislações concernentes à execução penal (FERNANDES, 2017). Assim, no desempenho dos trabalhos, na esfera penitenciária, é indispensável resguardar os direitos dos presos, previstos em tratados internacionais, na Constituição Federal, no CP, CPP e na LEP, para não incorrer em falha na prestação jurisdicional.

Quando o judiciário é falho, a execução penal resta comprometida, considerando que essa fase da persecução penal é composta de um “processo híbrido”, que demanda o envolvimento de outras instituições como o próprio Judiciário, o Executivo e o MP (MINAS GERAIS, 2012, p.236).

No que diz respeito ao Ministério Público, nos termos do art. 127 da CRFB/88, trata-se de uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis”. Logo, conclui-se que se trata de uma instituição autônoma e independente, na qual os membros atuam como fiscais da lei e do ordenamento jurídico (FERNANDES, 2017, p. 1334).

A propósito dessas afirmações, o art. 67 da LEP estabelece que o MP seja responsável pela fiscalização da execução da pena, devendo intervir quando necessário, e participar de todo o procedimento de execução penal. Renato Marcão (2016) afirma que essa atribuição fiscalizatória decorre não apenas da atuação do MP enquanto parte, mas também da legitimidade atribuída pela Constituição ao órgão para assegurar a regularidade da execução penal, bem como inspecionar e postular –excepcionalmente – pelos direitos dos executados.

Nesse particular, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2012, p.177) elucida que: “O Ministério Público, como titular da ação penal pública e responsável pela promoção e fiscalização da lei, desenvolve papel dignificante em todo o procedimento executório”.

Ademais, o art. 68, parágrafo único da LEP menciona o dever do órgão de visitar os estabelecimentos penais mensalmente. Essa visita permite aos procuradores realizarem a inspeção dos estabelecimentos prisionais, tal como reunir informações sobre as condições dos estabelecimentos e da população carcerária.

Porém, é inegável o reconhecimento das limitações que o MP possui, principalmente diante da infinidade de estabelecimentos penais existentes no país, e da crise vivenciada pelo modelo penitenciário convencional. A consequência disso se traduz na impossibilidade da instituição em executar suas atribuições de forma efetiva. “Algumas vezes, a lei aponta para uma direção, mas a realidade é bem diversa.” (MINAS GERAIS, 2012, p.224)

Nem mesmo algumas das determinações basilares contidas na lei, como por exemplo, a visita mensal aos estabelecimentos, tem sido cumpridas pelo órgão do MP. Desse modo, as inadequações se multiplicam, até que os objetivos maiores da execução penal passem a ser meramente formais, diante da inexistência de condições mínimas.

Dessa forma, o apoio do MP e do Poder Judiciário para descentralização penitenciária é vital, e denota empenho e diligência dos magistrados e procuradores ao cumprirem suas funções em “defesa da legalidade [...], impedindo o abuso, o excesso e a irregularidade na execução da pena”. (MIRABETE; FABBRINI, 2014, p.67).

5.1 O Método construtivo/colaborativo: APAC órgão parceiro da justiça

Por sua vez, o Poder Judiciário do estado de Minas Gerais, em busca de alternativas para o problema das prisões clássicas e visando garantir o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade e, atribuiu ao método APAC o “status” de órgão parceiro da justiça.

Essa medida atribuiu força à metodologia, que passou a contar com amparo legal. Segundo Mário Ottoboni (2014, p.36), essa medida se fez necessária considerando que o trabalho desenvolvido pela APAC, sem auxílio do judiciário, não teria perspectivas de continuidade ao longo do tempo.

Dessa forma, o respaldo judicial também permitiu que as associações pudessem contar com o respeito das instituições policiais, o apoio da comunidade, a auto-afirmação dos propósitos do método (OTTOBONI, 2014) e também reafirmou as projeções humanizadoras do Estado Democrático de Direito para o direito penal.

Deve-se enfatizar que a APAC surgiu como um “plus” ao Poder Judiciário, como mais uma opção de ressocialização e busca para determinar qual a melhor forma de reparar o dano causado pela transgressão, evitando práticas puramente punitivas, as quais tendem a “estigmatizar as pessoas, rotulando-as indelevelmente de forma negativa”, ou meramente permissivas, buscando “proteger as pessoas das consequências de suas ações erradas”. (MINAS GERAIS, 2012, p.62)

Nesse sentido, aduz-se que o método apaqueano está em permanente construção e desenvolvimento, a fim de consolidar e expandir a proposta de execução penal humanizada, em atenção aos preceitos de política criminal, nos parâmetros indicados pela LEP.

5.2 A influência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Conselho Nacional de Justiça

Como vimos, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em vistas ao aprimoramento da execução penal local, e seguindo um planejamento estratégico, inicialmente cuidou da institucionalização do método APAC, inserindo-o nos quadros de política pública permanente do Judiciário mineiro (MINAS GERAIS, 2018). Somado a esse fato, ainda no ano de 2001, o tribunal lançou um projeto inovador no âmbito de política criminal: o Programa Novos Rumos na Execução Penal (MINAS GERAIS, 2018). E em seguida, animado pelo mesmo espírito, no ano de 2008, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o TJMG, lançou o Projeto Começar de Novo.

O Programa Novos Rumos tem como um dos seus principais objetivos de atuação a introdução e consolidação do método adotado pelas APAC's "como política pública para o cumprimento das penas privativas de liberdade" (BRASIL, 2011, p. 9). Do mesmo modo Durval Andrade (2014) caracteriza que o propósito do programa, em uma de suas iniciativas, perpassa pela difusão e crescimento da metodologia apaqueana enquanto forma alternativa de execução penal humanizada no Estado.

Dessa maneira, passa-se a vislumbrar o cumprimento da pena como uma etapa para a ressocialização, que pode ser conduzida com respeito à dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB/88), em vistas do fortalecimento da justiça social. Assim, merecem destaque as seguintes metas estabelecidas pelo Programa Novos Rumos:

Atender 100% das demandas de criação ou ampliação das Apacs apresentadas ao TJMG, de acordo com cronograma estabelecido pelo Programa Novos Rumos, em parceria com a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) e com a Secretaria de Estado de Administração Prisional (Seap), conforme orçamento anual disponível. Praticar uma política de incentivo, com apresentação de resultados, para que 100% das comarcas mineiras adotem a metodologia Apac como alternativa de humanização de execução penal. (MINAS GERAIS, 2018, p.07)

O regramento jurídico que materializou a parceria colaborativa proposta pelo Programa está contido na Resolução nº 433 de 2004 do TJMG. Nesta resolução, o referido órgão judicial reconhece o êxito das entidades no que compete à condução das penas privativas de liberdade. Isso, considerados os parâmetros comparativos com o sistema clássico: baixos índices de reincidência, menor custo de manutenção e elevada reinserção e recuperação dos ex-recuperandos (MINAS GERAIS, 2018). Assim, considerando que o

programa fornece subsídio material e jurídico para efetivar a aplicação da pena e para mudança do sistema prisional, fica evidenciada a importância de sua preservação e continuidade.

Ressalta-se também que desde a instauração do “Novos Rumos” o Judiciário passou a articular parcerias com o governo, com projetos do sistema carcerário, com o Conselho Nacional de Justiça, com as prefeituras, MP e com a sociedade civil, no intuito de divulgar e propagar o método alternativo APAC, conferindo efetividade à aplicação da pena (MINAS GERAIS, 2018). Efetividade esta que se pretende alcançar com a contribuição e cooperação de todos esses estratos no desenvolvimento do método APAC.

Ao analisar detidamente o impacto do Programa, desde a sua criação, até os dias atuais, percebe-se a preocupação constante do Poder Judiciário em propiciar uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficiente, atendendo aos anseios sociais de redução da criminalidade por meio da valorização humana. Nesse diapasão, conforme evidenciado pela FBAC, o aumento exponencial das unidades apaqueanas distribuídas pelo estado²³ demonstra a excelência mineira no gerenciamento dos Centros de Reintegração Social.

Ademais, de acordo com os dados expostos no relatório que apura e apresenta os resultados das iniciativas do programa novos rumos no ano de 2016, observa-se que além da expansão do método, que já conta com 40 unidades em funcionamento, a concretização de parcerias têm fomentado a realização de iniciativas muito prósperas²⁴. Foram realizados cursos de capacitação profissional para os recuperandos, com a ajuda do Sistema FIEMG (SESI/SENAI), e executadas ações de capacitação para os funcionários das APAC’s.

Além do exposto, foram desenvolvidas inúmeras atividades de escolarização e valorização humana, com palestras e discussões, e as APAC’s mineiras receberam a visita das delegações de seis países empenhados em conhecer o método (MINAS GERAIS, 2016).

Em complemento às medidas de promoção da execução penal para além do sistema prisional tradicional, encampadas pelo TJMG, o Conselho Nacional de Justiça visando

²³ Consideram-se os dados obtidos pelo site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/apacs-em-funcionamento.htm#.W-DBGtVKjIU>>. Acesso em: out. 2018.

²⁴ “em sinergia com magistrados das diversas Comarcas do Estado, Corregedoria de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) e Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) Instituto Minas Pela Paz e AVSI Brasil, buscaram ações práticas e concretas em busca da efetividade da Justiça Criminal no Estado de Minas Gerais”. MINAS GERAIS, Poder Judiciário do Estado de. **Programa Novos Rumos: relatório de atividades do ano de 2016**. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2016, p.1. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.W-DCctVKjIW>>. Acesso em: out. 2018.

colaborar com as medidas de expansão do método, instituiu, através da Resolução nº 96 de 2009, o Projeto Começar de Novo. Nos artigos. 1º e 2º da referida resolução, destacam os principais objetivos do projeto, vejamos:

Art. 1º Fica instituído o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas. Art. 2º O Projeto Começar de Novo compõe-se de um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional, de reinserção no mercado de trabalho, a ser norteadas pelo Plano Projeto anexo a esta resolução.

Nesse sentido, a execução e a efetivação das disposições do Projeto carece de participação ativa do Poder Judiciário, na figura dos Tribunais de Justiça e juizes, a fim de promover parcerias com os demais órgãos do judiciário, com entidades públicas e privadas, instituições de ensino e conselhos comunitários, conforme o art. 2º, §§1º e 2º da Resolução nº96/2009.

A despeito disso, a resolução traz novamente, à “superfície” do judiciário, a preocupação com a situação do sistema carcerário. Dessa forma, estipula que os tribunais criem e tornem funcionais grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, sob a regência de um magistrado, com atribuições direcionadas ao cumprimento das metas do Projeto Começar de Novo, ao acompanhamento e intervenção na situação dos estabelecimentos penais, bem como na propositura de soluções para sanar as irregularidades e modificar o cenário de superpopulação carcerária (BRASIL, 2009).

Diante disso, o CNJ, no 1º seminário sobre o sistema carcerário brasileiro, ocorrido no Rio de Janeiro em 2009, propôs alcançar alguns objetivos que foram descritos da seguinte forma:

[...] a ação do Conselho Nacional de Justiça não se resume aos presos; tem também uma atenção especial voltada para a política pública das penas e medidas alternativas, tanto que, por ocasião do 1º seminário sobre o sistema carcerário brasileiro, realizado no Rio de Janeiro em abril de 2009, sob a coordenação do CNJ e envolvendo autoridades representativas do Judiciário nacional, ficou consignado o propósito firme de gestão junto aos tribunais para implantação de varas virtuais e especializadas de execução de penas e **medidas alternativas**, com formação de equipes multidisciplinares para acompanhamento, monitoramento e **fiscalização das alternativas penais aplicadas**. [...] O Conselho Nacional de Justiça também reconhece a eficiência do método apaqueano de execução da pena privativa de liberdade e, inclusive, incentiva o crescimento da metodologia nos Estados brasileiros. (**grifo nosso**) (MINAS GERAIS, 2012, p. 319)

Nesse ínterim, examinadas as propostas do Programa Novos Rumos na Execução Penal e do Projeto Começar de Novo, pode-se traçar um paralelo entre o planejamento de melhoria na condução da execução penal em Minas Gerais, do TJMG e do CNJ, e as propostas do método APAC, enquanto entidade alternativa ao sistema tradicional para o cumprimento das penas privativas de liberdade.

O eixo central que norteia os intentos do Poder Judiciário em fortalecer e desenvolver a execução penal em Minas Gerais é efetivar as disposições contidas na Lei de Execução Penal, segundo os princípios constitucionais e finalidades que regem a aplicação da pena. Acrescente-se que

Considerando que o respeito à dignidade da pessoa humana e à humanidade das penas demanda redução, ao máximo, dos danos provocados pela intervenção do poder punitivo, é possível concluir pela existência de um dever jurídico-constitucional das agências políticas e jurídicas, no sentido de minimizar a intensidade de afetação do poder punitivo sobre a pessoa presa, sendo este um dos objetivos político-criminais indicados pelo constituinte originário. (ROIG, 2016, p.557)

Contudo, a realidade do sistema carcerário indica uma série de mazelas²⁵ e práticas antiquadas consolidadas com decorrer do tempo, que tornaram distante a ideia de um sistema prisional que ao punir acarrete a recuperação do condenado e que estimule suas percepções sobre os valores sociais.

Assim, diante da instabilidade conjuntural carcerária, foi necessário voltar as atenções para as novas abordagens da execução penal, a fim de resguardar os elementos que conferem sentido à existência das penas privativas de liberdade. Sendo assim, percebeu-se que o método APAC por ter como metas “recuperar o preso, proteger a sociedade, socorrer a vítima e promover a justiça” (OTTOBONI, 2014, p.37) funcionava em plena consonância com os objetivos da execução penal e poderia ser mais do que uma solução de curto e médio prazo para o colapso do sistema penitenciário, mas uma alternativa permanente ao cumprimento das penas privativas de liberdade.

²⁵ A exemplo do que se expõe, considera-se que um dos principais problemas enfrentados é a superpopulação dos estabelecimentos prisionais e nesse sentido, Rodrigo Duque Estrada Roig assevera que existe um dever legal das autoridades políticas e judiciais de reverter o quadro de superlotação dos estabelecimentos, haja vista que “a intensificação do encarceramento, por meio da superlotação carcerária, impõe evidentes danos físicos, sociais, morais e existenciais às pessoas presas, ferindo o fundamento da dignidade da pessoa humana e o objetivo constitucional da promoção do bem de todos”. ROIG, op.cit., p.557.

Logo, o Poder Judiciário local (TJMG), o MP e o CNJ, além de terem incluído, oficialmente, o método APAC nas vertentes de atuação de Política Criminal no estado, tem exercido papel cruciais na disseminação de ações que buscam expandir a modalidade alternativa ao sistema prisional, com foco em oferecer subsídios para que a execução da pena se concentre na recuperação e reintegração social do condenado e assim contribuem para a descentralização penitenciária.

Ainda assim, Falcão e Cruz (2015, p.22) tecem uma crítica a ser observada pelo TJMG, MP, Estado e as demais instituições parceiras Programa Novos Rumos, os autores afirmam que “perfaz-se necessário o aperfeiçoamento e fortalecimento dos procedimentos de integração após o cumprimento da pena, que vão dar continuidade ao trabalho desenvolvido não apenas na APAC, mas nos sistemas de privação de liberdade como um todo”. O que nos parece bastante pertinente, vez que os projetos de política criminal desenvolvidos no estado não se resumem apenas à fase de execução penal e que uma atuação mais completa implica em reflexos positivos nos índices de encarceramento e na diminuição da criminalidade e reincidência.

Dessa forma, conclui-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que as modalidades alternativas das penas privativas de liberdade, como as APAC's, se tornem uma realidade frequente em todos os estados do país, mas grandes avanços já podem ser verificados. Inclusive, merece ser enfatizada a profunda contribuição de magistrados e procuradores do MP, que no exercício de suas atribuições tem se esmerado para consolidar os novos rumos na execução penal.

5.3 O papel dos magistrados e procuradores

Como evidenciado no capítulo anterior, a execução das diretrizes estabelecidas pelo CNJ e TJMG, atualmente voltadas a mudanças na execução penal, depende em grande medida da atuação de magistrados e procuradores do MP comprometidos com a reorganização do cumprimento das penas privativas de liberdade de maneira humanizada.

Nesse sentido, em decorrência das disposições legais previstas no capítulo III da LEP, o juízo da execução penal, na figura do juiz local responsável, é competente dirimir os conflitos existentes entre o poder de punir do Estado e os direitos e interesses dos condenados, bem como tomar uma serie de medidas jurisdicionais necessárias durante a execução da pena (MIRABETE; FABBRINI, 2014), que estão previstas no art. 66 e incisos, da LEP.

Para além do exposto, os doutrinadores (2014, p.184) asseveram que as atividades do magistrado não se restringem às de natureza jurisdicional, “o juiz também tem atribuições de

caráter administrativo²⁶ quando tem por objetivo normalizar a execução penal, que está sujeita a normas legais e a prescrições regulamentares”.

Ademais, Mário Ottoboni (1997, p.47) aduz que “[a] execução penal, em hipótese alguma, deve ser problema estranho à função judicial, e quando o magistrado não atenta para essa importante atividade descaracteriza o princípio da humanização da pena e torna, em nossa legislação, letra morta os direitos do preso”.

Assim, compreende-se a determinação insculpida no art. 66 da LEP, que impõe aos juízes o dever de: “VI - zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade;”.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais dispõe que:

A jurisdicionalização da execução penal implica, pois, a intervenção da Defesa, do Ministério Público e do Judiciário. Cabe ao juiz da execução velar pela manutenção da legalidade em todas as etapas do cumprimento da pena, tendo a possibilidade de atuar de ofício, mesmo no plano administrativo, através da expedição de ordens de serviço, provimentos e portarias, respeitada sua competência. A propósito dos limites de competência do Judiciário. (MINAS GERAIS, 2012, p. 176)

Dessa forma, observado o panorama da execução penal no estado de Minas Gerais, observa-se que, ultrapassando os deveres legais, alguns magistrados assumiram com entusiasmo as propostas do TJMG para desenvolver a execução penal e potencializar as iniciativas como APAC que enfatizam a descentralização penitenciária e o cumprimento de pena humanizado.

Com essa postura ativa, e o manifesto interesse no crescimento do método alternativo, os juízes responsáveis pelas Varas de Execução Penal têm propiciado às APAC's, estabelecidas nas comarcas do estado de Minas Gerais, um amplo desenvolvimento e ao sistema prisional do país a suavização das fragilidades que lhe acometem. Assim, o comprometimento dos magistrados e dos procurados estimula o Judiciário a traçar melhorias nas formas de colaboração.

Nessa acepção, a prática reiterada de alguns magistrados em busca do fornecimento de condições materiais para conservação da metodologia apaquena resultou na recente

²⁶ Mirabete e Fabbrini prelecionam que as atividades administrativas exercidas pelo juiz também são denominadas “*funções judiciárias em sentido estrito*”, bem como que a lei reconhece o fato de que a execução penal é “prevalentemente jurisdicionalizada”. MIRABETE, Júlio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal**: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-1984. 12. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Atlas, 2014, p.183-184.

legalização da possibilidade de destinar as prestações pecuniárias para os métodos alternativos de cumprimento de pena. E isso se fez por meio da aprovação do Provimento Conjunto nº58/2016 pelo TJMG, que foi substituído pelo Provimento Conjunto nº 64/2017.

Em síntese, o referido provimento permite que as prestações pecuniárias, objeto de transações penais e sentenças condenatórias, arrecadadas nas comarcas onde inexistem projetos ou com dificuldades para destinação desses valores²⁷, possam ser repassadas para Conta Regional de Destinação de Prestações Pecuniárias. Feito isso, conforme dispõe o 14-C do Provimento Conjunto, entidades de todo o estado podem se habilitar para receber o benefício se atenderem aos requisitos. Nos termos da regulamentação mencionada, as APAC's possuem grandes chances de serem beneficiadas por se enquadrarem nas disposições previstas no art. 14-E, do provimento conjunto:

Na destinação de recursos pela Conta Regional de Destinação de Prestações Pecuniárias, o GMF atenderá, preferencialmente, aos projetos que, além dos requisitos previstos no art. 4º deste Provimento Conjunto, alcancem o maior número de presos e egressos, que aumentem o número de vagas do sistema prisional e que favoreçam ao desencarceramento.

O Relatório de Atividades do Programa Novos Rumos do ano de 2016 indicou que houve considerável avanço com relação à destinação das verbas de prestação pecuniária e que já existem 322 entidades cadastradas para receber os recursos (MINAS GERAIS, 2016). Todavia, o objeto da portaria supramencionada apenas representa uma das conquistas logradas pelos magistrados para a expansão das medidas alternativas de descentralização dos estabelecimentos prisionais clássicos.

Logo, é de fundamental importância que outras iniciativas sejam discutidas e adotadas pelos juízos, a fim de cumprir as ações conjuntas promovidas pelo TJMG. Nesse sentido, o aludido órgão explicita por quais motivos faz-se imprescindível o apoio dos magistrados para solidificação do Programa Novos Rumos e do Projeto Começar de novo, bem como elucida medidas que podem ser adotadas:

²⁷ Segundo o Provimento Conjunto nº64/17: “Art. 14-B. Serão transferidos para a Conta Regional de Destinação de Prestações Pecuniárias os valores recolhidos em conta bancária vinculada à unidade jurisdicional: I - em cujo território não houver entidade apta a ser beneficiária, nos termos do art. 4º deste Provimento Conjunto; II - na qual, em razão de seu pequeno valor, o quantitativo de recursos arrecadados inviabilize regular destinação; III - que não disponha de condições de promover a eficaz aplicação dos recursos, caso em que eles serão imediatamente transferidos para a conta regional; IV - que não disponha de meios adequados a regular prestação de contas dos recursos eventualmente destinados, na forma do art. 10 deste Provimento Conjunto; V - cujos depósitos estejam há mais de 12 (doze) meses sem a destinação a que se refere o art. 4º deste Provimento Conjunto.” Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00642017.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

[...]ao juízo da execução cabe uma das mais importantes funções, partindo da premissa de que a execução da pena e a subordinação das APACs estão diretamente ligadas a ele. O apoio dos magistrados locais deve ser total e incondicional, pois, sem seu auxílio, essa empreitada irá, por certo, fracassar. O incentivo dos juízes da execução pode ocorrer de diversas formas, tais como:- visitas periódicas à APAC; - destinação de verba proveniente de prestação pecuniária;- entrevista em conjunto com uma psicóloga forense aos presos interessados em cumprir pena em uma APAC; - envolvimento da comunidade local na execução da pena.. (MINAS GERAIS, 211, p.160)

A propósito, com relação à intervenção dos procuradores do MP, já foi explicitado no capítulo cinco suas atribuições nas diversas etapas do cumprimento da pena, que decorrem de legislação constitucional e infraconstitucional. Em vista disso, cabe aqui destacar a função prevista no art. 68, II, e, da LEP, que se refere ao requerimento de progressão de regime.

Conforme estudado nesse trabalho, a progressão de regimes, conquistada durante a execução da pena possui significativo papel na promoção da recuperação e reintegração social do condenado. E isso se verifica tanto no sistema tradicional, quanto no método APAC. Sendo assim, é mister salientar o dever do procurador de se atentar às condições dos condenados, haja vista que a grande maioria dos reclusos são desprovidos de assistência jurídica apropriada.

Segundo Mário Ottoboni (2014), o desconhecimento ou desinformação sobre a sua própria situação processual é uma das principais causas de angústia dos presos. Dessa forma, não se está suscitando que o procurador exerça a função do advogado de defesa, mas que, por ser responsável por requerer ao juiz da execução os benefícios processuais que a lei faculta, tenha o cuidado de realizar essa tarefa com eficiência. Por outro lado, nota-se que o apoio do órgão do MP às APAC's auxilia os procuradores no descongestionamento de suas atribuições, considerando que a oferta de assistência jurídica aos necessitados faz parte da composição do método.

Assim, o engajamento dos procuradores com a execução penal, com o método APAC e com as recomendações do TJMG tem surtido efeitos positivos, que podem ser verificados pelas iniciativas tomadas junto às APAC's. No estudo *in loco* realizado na APAC de Itaúna-MG, desenvolvido pelos autores Ana Luíza Falcão e Marcos Vinícius Cruz (2015), observou-se que o Ministério Público local se dispõe a realizar doações que são destinadas a conservação da horta mantida pelos recuperandos na unidade.

Considerando que os alimentos são destinados ao consumo interno e conseguem atender toda entidade, essa iniciativa, além de reduzir as despesas, incentiva o trabalho manual, e a aprendizagem da horticultura, uma vez que os próprios recuperandos são

responsáveis pelos cuidados da horta e preparação dos alimentos. Posto isso, cumpre esclarecer que:

Não se pode conceber que os promotores, em sua grande maioria, permaneçam omissos ou desinteressados quanto ao destino do condenado. É preciso haver sintonia de entendimento no cumprimento do dever da justiça e do Ministério Público, a fim de se evitarem, ao menos parcialmente, os abusos pertinentes à área de segurança, propiciando que o fim social do direito, na esfera da execução da pena, atinja o bem comum. (OTTOBONI, 1997, p.119)

Ante todo o exposto, fica evidenciado que somente se conseguirá inovar a execução penal por meio do envolvimento de magistrados e procuradores do MP. Sem a atuação dessas figuras, as prerrogativas que integram o plano de atuação em política criminal intentado pelo TJMG, consubstanciado no Programa Novos Rumos na execução Penal e no Projeto Começar de Novo, seriam apenas ideias vigentes no papel, mas sem valor prático. Assim, o Poder Judiciário e o MP, no desempenho de suas tarefas têm o condão de, paulatinamente, transformar a realidade prisional e social, podendo e devendo assim fazê-lo.

6 CONCLUSÃO

Diante do exposto neste trabalho, conclui-se que o reconhecimento e institucionalização das alternativas penais, como o método APAC, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público de Minas Gerais proporcionaram, de forma direta e indireta, um ampliar nas possibilidades de condução da execução penal. Conforme constatado, a adoção do método apaqueano como alternativa ao modelo tradicional de cumprimento das penas privativas de liberdade demonstrou visível mudança no viés punitivista encampado pelas políticas criminais vigentes no país.

Verificou-se que o fundamento primordial para o início dessa mudança de paradigmas se pautou necessidade de descentralizar o sistema carcerário, a fim de recuperar os estabelecimentos penais e reformular as propostas de administração da execução da pena. O intuito maior é tornar exequíveis as disposições contidas na LEP e na CRFB/88. A experiência mineira demonstrou o sucesso do método em promover a execução penal de forma humanizada, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, e em atenção às finalidades da pena de repressão, prevenção e ressocialização.

Assim, considerando que durante várias décadas as instituições governamentais mantiveram-se inertes diante da profunda e extensa crise do modelo penitenciário tradicional

e que as APAC's sem o respaldo judicial não conseguiriam atingir os objetivos propostos pela metodologia, o Poder Judiciário e o Ministério Público, no exercício de suas atribuições, assumiram o compromisso de torná-la uma frente de atuação em política criminal. Com isso, as APAC's se tornaram parceiras da justiça e diversas medidas foram sendo incorporadas à execução penal com o propósito de expandir o projeto para as comarcas do estado de Minas.

Com a contribuição dos magistrados e procuradores busca-se fazer com que a lei não se torne estática no tempo, e sim que ela seja versátil e contemporânea, para que possa ser transformada em atitudes concretas que visem minorar as agruras e os problemas decorrentes da ineficiência da execução penal.

Desse modo, constatou-se que inexistem soluções instantâneas para solucionar os problemas do sistema prisional, e que mesmo o método APAC está inacabado, e por isso em constante construção e evolução. Assim, não se trata de abandonar o sistema comum, ao contrário, pretende-se que as APAC's sejam entidades integrantes da execução penal, frações complementares de gestão penitenciária. E, para isso, é necessária a reunião de esforços conjuntos de magistrados, procuradores do MP, autoridades governamentais e da sociedade, para que as iniciativas que vem sendo desenvolvidas possam ser aprimoradas e acolhidas pelo maior número de comarcas em Minas Gerais.

Não obstante, por meio deste estudo, apurou-se que uma das mais importantes intenções do método APAC é servir de exemplo para os demais sistemas de cumprimento de penas privativas de liberdade. Nesse sentido, o modelo tradicional de execução penal deve abrir espaço para possibilitar a troca de experiências com o método APAC e, dessa forma, incorporar ao seu sistema aquilo for proveitoso ao deslinde da execução, garantindo-se assim a aplicação da LEP e dos princípios e garantias constitucionais.

Em vista disso, com a expansão do método APAC é possível conquistar os membros do Judiciário, as autoridades e a parcela população que ainda expressa resistência na aceitação dos métodos alternativos, pelo desconhecimento das formas de funcionamento e eficácia do método, que gera descrédito em termos de segurança. Propicia-se, nesses termos, a evolução do direito penal, processual penal e penitenciário, bem como a redução de algumas dificuldades enfrentadas no juízo penal quando da execução da pena, mediante a adoção de medidas efetivas e não paliativas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Durval Ângelo. **APAC: a face humana da prisão**. 2ª ed. Belo Horizonte: O lutador, 2014.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado**. 1990. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13248-13249-1-PB.pdf>>. Acesso em: ago.2018.

BECCARIA, Cesare Marchese di. **Dos delitos e das penas**. 6. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução** Nº 96 de 27 de outubro 2009. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Brasília, DF: Publicado no Diário Oficial da União em 2009, p. 94, e no DJE/CNJ nº 187/2009, de 04/11/2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=65>> . Acesso em: out. 2018.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito - Sistema Carcerário Brasileiro: relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/31899>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos**. 1. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7510>>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. **Lei** nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm>. Acesso em: set. 2018

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização – Junho 2016**. SANTOS, Thandara (org.); ROSA, Marlene Inês da [et al] (colab.). Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em: set. 2018

BRASIL. Ministério Público de Minas Gerais. **MPMG reconhece método Apac para execução de pena no estado**. 2017. Disponível em:

<<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-reconhece-metodo-apac-para-execucao-de-pena-no-estado.htm#.W9B7sXtKjIU>>. Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. As implicações de mudar um sistema. **PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS: A polêmica sobre a administração de unidades penais**. Brasília: Revista em discussão, nº 29, ano 7, p. 8-11, setembro de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/privatizacao-de-presidios/@@images/arquivo_pdf/>. Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Programa novos rumos**. Belo Horizonte: TJMG, 2011. Disponível em: <http://ftp.tjmg.jus.br/presidencia/programanovosrumos/cartilha_apac.pdf>. Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: ago. 2018.

CARVALHO, Luiza de. **Justiça Restaurativa: o que é e como funciona**. Conselho Nacional de Justiça: 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62272-justica-restaurativa-o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: ago. 2018

FALCÃO, Ana Luísa Silva; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **O método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados: análise sob a perspectiva de alternativa penal**. Brasília: Congresso Consad de Gestão Pública, 8, 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1294>>. Acesso em: ago. 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.
FOCAULT. Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. tradução de Raquel Ramallete. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARCÃO, Renato Flávio. **Curso de execução penal**. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

MINAS GERAIS, Corregedoria Geral de Justiça. **AVISO N° 42/GACOR/03**. Belo Horizonte: 2003. Disponível em: <http://www.dac.mg.gov.br/images/stories/arquivos_downloads/aviso%20n%2042.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

MINAS GERAIS, **Lei nº 11.404 de 25 de janeiro de 1994**. Contém normas de execução penal. Belo Horizonte, MG: Diário do Executivo, 1995, p. 1, col. 1, microfilme 511. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11404&ano=1994>>. Acesso em: jul. 2018.

MINAS GERAIS, **Lei nº 15.299 de 08 de agosto de 2004**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos condenados APACS. Minas Gerais, Diário do Executivo, 2004, p. 1, col. 1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15299&ano=2004>>. Acesso em: set. 2018.

MINAS GERAIS, Poder Judiciário do Estado de. **Programa Novos Rumos: relatório de atividades do ano de 2016**. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.W-DCctVKjIW>> . Acesso em: out. 2018.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça do Estado de. **Provimento Conjunto** nº 64 de 23 de janeiro de 2017. Altera e acresce dispositivo ao Provimento Conjunto nº 27, de 17 de outubro de 2013, que “regulamenta o recolhimento e a destinação dos valores oriundos de prestações pecuniárias objeto de transações penais e sentenças condenatórias, em consonância com a Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça”, bem como revoga o Provimento Conjunto nº 58, de 8 de agosto de 2016. Belo Horizonte: Publicado no Diário do Judiciário Eletrônico, 2017. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00642017.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça do Estado de. **A execução penal à luz do método APAC**. SILVA, Jane Ribeiro (org.). Belo Horizonte: TJMG, 2012.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça do Estado de. **Apac faz avaliação positiva de 2017**. Belo Horizonte: TJMG, 2018. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/apac-faz-avaliacao-positiva-de-2017.htm#.W-qx1dVKjIV>> . Acesso em set. 2018.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça do Estado de. **Atos normativos - Projeto Novos Rumos na Execução Penal**. Belo Horizonte: TJMG, 2007.

MINAS GERAIS. **Portaria Conjunta** nº 653/PR/2017. Estabelece normas para a transferência de presos em cumprimento de pena privativa de liberdade para os Centros de Reintegração Social - CRS, geridos pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACs. Belo Horizonte: Publicado no Diário do Judiciário Eletrônico, 2017. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc06532017.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Provimento Conjunto** nº0058 de 12 de agosto de 2016. Acresce os arts. 14-A a 14-G ao Provimento Conjunto nº 27, de 17 de outubro de 2013, que regulamenta o recolhimento e a destinação dos valores oriundos de prestações pecuniárias objeto de transações penais e sentenças condenatórias, em consonância com a Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça. Belo Horizonte: Publicado no Diário do Judiciário Eletrônico, 2016. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00582016.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

MINAS GERAIS. **Resolução** nº633/2010. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Programa Novos Rumos, no âmbito do Tribunal de Justiça, e sua implementação em todas as comarcas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Publicado no Diário do Judiciário Eletrônico, 2010. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re06332010.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de. Programa novos rumos. **Cartilha Novos Rumos/APAC**. Belo Horizonte: TJMG, 2018. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.W9CEMHtKjIU>>. Acesso em: set. 2018.

MIOTTO, Armida Bergamini. **O Direito Penitenciário: importância e necessidade do seu estudo**. Brasília, DF: Revista de informação legislativa, v. 7, n. 28, out./dez. 1970, p.93-106.

MIRABETE, Júlio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal: comentários** à Lei nº 7.210, de 11-7-1984. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

OTTOBONI, Mário. **Ninguém é irrecuperável: APAC a revolução do sistema penitenciário.** São Paulo: Cidade Nova, 1997.

OTTOBONI, Mário. **Seja a solução, não a vítima!:** justiça restaurativa, uma abordagem inovadora. São Paulo: Cidade nova, 2004.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método Apac.** São Paulo: Paulinas, 2014.

RAMÍREZ, Juan Bustos; MALLARÉ, Hernán Hormanzábal. **Pena y Estado.** In: Papers Revista de Sociologia, [S.l.], v. 13, p. 97-128, ene. 1980. p. 97-128. Disponível em: <<https://papers.uab.cat/article/view/v13-bustos-hormazabal>>. Acesso em: ago. 2018

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica.** 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2016.

SÁ, Matilde Maria Gonçalves de. **O egresso do sistema prisional no Brasil.** São Paulo: PaulistanaJur, 2004.

SÁNCHEZ. Jesús-María Silva. **A expansão do Direito Penal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v.11, 2007.

ZAFFARONI, Raul Eugênio. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Tradução: Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.