

Método APAC: um olhar crítico em defesa do estado de direito e da sociedade

Marcos Eduardo Rauber

Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

As fragilidades e o subdimensionamento do sistema prisional brasileiro, provocadas por políticas de desencarceramento e por vários anos de deliberada falta de investimentos públicos, fomentaram o caos e propiciaram que facções criminosas assumissem o controle da maioria das unidades prisionais brasileiras, aproveitando-se do vácuo de poder resultante da omissão estatal. Nesse contexto, vem ganhando força a proposta de cumprimento de penas apresentada pelas APAC – Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, paulatinamente disseminada pelo País com apoio governamental, inclusive de setores do Ministério Público e do Poder Judiciário, para os quais a implantação da metodologia APAC tornou-se praticamente um dogma, um verdadeiro totem do politicamente correto em matéria de execução penal.

Contudo, a partir de leituras sobre o assunto (com destaque ao estudo elaborado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná - http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/Estudo_APACs_compilado.pdf) e de informações colhidas em visita à APAC do Município de Barracão – PR, entende-se pertinente elencar – a título de alerta e contraponto – razões jurídicas e práticas que abalam a aura de infalibilidade daquela metodologia e levantam ressalvas à sua implementação generalizada.

Primeiramente, observa-se que o método APAC supervaloriza a busca da *ressocialização* dos condenados (eufemisticamente chamados *reeducandos* ou *recuperandos*), que nem de longe é escopo preponderante da pena. Esta, como se infere do próprio nome (*pena*, de penar, infligir sofrimento) tem por função primordial punir, castigar, retribuir o mal causado pelo crime, exprimindo-se nesse aspecto o caráter retributivo da sanção penal. Além disso, a sanção penal encerra finalidade marcadamente preventiva, eis que destinada a intimidar os propensos à

prática de infrações penais pela exemplaridade (prevenção geral) e desencorajar a reincidência do condenado (prevenção especial), retirando-o do convívio social (neutralização temporária) e induzindo-o a refletir sobre o futuro a partir da experimentação das consequências negativas da condenação criminal. Somente neste último aspecto, o cumprimento da pena guarda alguma relação com o que se convencionou chamar impropriamente de *ressocialização*.

No mais, a imposição e cumprimento de penas destinam-se a restaurar a higidez da ordem jurídica transgredida pelos crimes e manter níveis mínimos de segurança pública, inibindo a reiteração criminal. Por conseguinte, pergunta-se: que criminoso se sentirá seriamente punido e/ou efetivamente intimidado e desencorajado de delinquir ante a perspectiva de que, em sendo processado e condenado, ser-lhe-á oportunizado o cumprimento de sua pena privativa de liberdade (nem tão privativa assim!) no recinto de uma APAC, onde, por exemplo, poderá ter acesso a confortável suíte para “visita íntima”, com pernoite; nem será vigiado por agentes armados e estará sujeito a regras internas de disciplina, sob “fiscalização” de seus probos e isentos companheiros? Poucos ou mesmo nenhum, sobretudo em se tratando de condenados por crimes de cunho econômico ou patrimonial (furto, roubo, estelionato, tráfico de drogas, corrupção e peculato, p.ex.), que sopesam racionalmente as vantagens e desvantagens da ação criminosa e são impulsionados à reincidência quando a equação indica alta probabilidade de impunidade ou punição leniente.

Ainda quanto à excessiva ênfase na *ressocialização*, impossível deixar de consignar que a LEP (e tampouco qualquer outro diploma legal) impõe ao Estado o dever de promover e alcançar a *ressocialização* do apenado. Na verdade, rege a legislação 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*” (art. 1º da LEP). Trata-se, pois, de previsão normativa que indica apenas uma meta ou resultado desejável da execução penal, estabelecendo obrigação de meio (*proporcionar condições*), não de resultado (*harmônica reintegração social*).

Nesse passo, releva destacar que o entendimento segundo o qual o Estado teria poder-dever de interferir na esfera individual do cidadão a ponto de forçar o indivíduo inadaptado ao convívio social a tornar-se um *gentleman* cumpridor das leis, exprime pensamento totalitário, que pretende atribuir e reconhecer ao estamento governamental o poder de invadir e remodelar coercitivamente a esfera psíquica, emocional e moral do cidadão, o que não se coaduna com os postulados do Estado Democrático de Direito. De qualquer sorte, seria mesmo inócuo atribuir à *ressocialização* a condição de efeito principal e legitimador da pena criminal, porque: 1º) nem todos os condenados realmente necessitam de *ressocialização*, já que plenamente socializados

(criminosos de “colarinho branco”, empresários, políticos, profissionais com formação de nível superior, que frequentaram as melhores escolas, universidades e altos círculos sociais); 2º) há criminosos considerados pela psiquiatria como irrecuperáveis¹, como os sociopatas/psicopatas ou portadores de transtorno de personalidade antissocial, desprovidos de empatia, escrúpulos e capacidade de arrependimento; 3º) abandonar a senda do crime é atitude que depende, principalmente, de decisão personalíssima do apenado, resultante da força de vontade (liberdade de autodeterminação) e consciência moral do agente.

Em segundo lugar, a metodologia apaqueana propõe uma espécie de esquecimento forçado do passado criminal dos apenados nela recolhidos, proibindo expressamente em suas dependências qualquer referência aos crimes originadores das respectivas condenações. Tanto que as APAC estampam, em locais visíveis, a sentença “*aqui entra o homem e o crime fica de fora*”. Ora, a tão almejada *ressocialização* pressupõe forte sentimento de culpa pelo mal causado a outrem e à sociedade, o qual resulta em vergonha e arrependimento (exceto nos sociopatas/psicopatas ou portadores de transtorno de personalidade antissocial, já mencionados anteriormente). Para tanto, é imprescindível trazer reiteradamente à memória os crimes cometidos e todas suas consequências deletérias. Entretanto, paradoxalmente, a metodologia apaqueana nivela os apenados e trata-os como se fossem todos cidadãos de boa índole, que, quando muito, incorreram em “deslize” episódico e irrelevante. Essa abordagem denota desconhecimento de elementares conceitos de criminologia, ingenuidade e falta de senso de proporções.

Em terceiro, observa-se que a metodologia alternativa em pauta está baseada, essencialmente, na *confiança* entre funcionários da entidade e condenados, tributando-se a estes uma presunção de autodisciplina, idoneidade e responsabilidade que foge à prudência e ao bom senso. Os funcionários da entidade encarregados do contato com os apenados, além de estarem em número reduzido, não usam armas (letais ou não-letais) e não passam por treinamento de técnicas de segurança, defesa pessoal e gestão de crises. Quando muito, em deslocamentos externos, efetuam – com muitos escrúpulos, como que pedindo perdão pela indelicadeza – a algemação dos condenados, os quais são conduzidos em veículos automotores comuns, não em viaturas adaptadas para garantir a segurança dos agentes e evitar fugas.

Por outro lado, os apenados têm acesso desvigiado a ferramentas e instrumentos contundentes, cortantes ou perfurantes, além de manterem líderes e “comissões disciplinares” internas, compostas apenas por *reeducandos*, que alegadamente exercem fiscalização sobre seus pares. Tais procedimentos, associados ao esforço institucional de minimizar o histórico criminal dos presos a pretexto de evitar sua estigmatização, subestimam-lhes a periculosidade, a audácia e

a capacidade de enganar e manipular, fazendo pouco caso da falibilidade humana e do comprometimento moral que, normalmente, afeta mais agudamente quem se entregou a prática de crimes. Além disso, as administrações das APAC deliberadamente promovem visitas de autoridades e lideranças comunitárias a suas dependências, com claro objetivo de propalar vantagens e estimular à adesão ao método, numa espécie de propaganda. Os próprios *recuperandos* conduzem os visitantes pelo interior da entidade, explicando suas rotinas, testemunhando acerca de suas experiências no sistema prisional tradicional e na APAC, por vezes culminando com apresentações artísticas ou musicais, segundo roteiro preconcebido e que apela para a emotividade dos participantes.

Essa forma de trabalho incrementa o risco inerente à custódia de condenados pela Justiça Criminal, expondo a perigo a integridade física e a vida de apenados, funcionários das APAC e visitantes da entidade, bem como ameaça a segurança pública. Exemplo disso, os fatos havidos na noite de 1º.08.2019, quando detentos fugiram da APAC de Araxá-MG, levando veículo da instituição, após renderem funcionário com emprego de facas de cozinha e ferirem outro apenado (<https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2019/08/02/detentos-abrigados-na-apac-rendem-funcionario-e-fogem-com-veiculo-da-instituicao-em-lagoa-da-prata.ghtml>). O automóvel foi encontrado dois dias depois (<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/08/03/carro-da-apac-de-lagoa-da-prata-usado-em-fuga-de-detentos-e-encontrado-em-bh.ghtml>).ⁱⁱ Além desse incidente, uma rápida pesquisa na *internet*, revela notícias de fatos análogos ocorridos noutras unidades do mesmo Estado, como em 25.07.2018, em Conselheiro Lafaiete (vide, por exemplo, <https://estadoatual.com.br/policia/militar-civil/fuga-na-apac/>)ⁱⁱⁱ, e em 30.04.2019, em Inhapim (<https://diariodecaratinga.com.br/fuga-de-recuperandos-da-apac-de-inhapim/>)^{iv}, que atesta a fragilidade da segurança nas APAC.

Vale referir, outrossim, que qualquer morte, violência física ou sexual ocorrida no interior da APAC, bem como danos provocados no meio externo por condenados que nela deveriam estar recolhidos, mas fugiram (abusando da excessiva confiança no senso de responsabilidade destes), são, em tese, passíveis de acarretar responsabilização civil da entidade privada e do Estado, o que, fatalmente, acarretaria a inviabilização financeira da associação, além de danos ao erário e desgaste da credibilidade do Poder Judiciário e do Ministério Público perante a opinião pública. Em caso de rebelião, violência e fuga de detentos da APAC, não faltará quem – com razão – acuse falhas dos agentes encarregados da execução penal na análise do perfil e seleção desses apenados! Surge aqui outro aspecto problemático dessa metodologia.

Em quarto, preocupa a ampla subjetividade e total ausência de critérios objetivos claros na seleção dos apenados com “perfil APAC”, visto que sabidamente o método não se presta a atender a totalidade do contingente prisional, senão pequena parcela dos condenados, mesmo em Estados como Minas Gerais, pioneiro na implantação da sistemática. Com efeito, inexistente até o momento legislação que disponha a respeito de que tipo de apenado pode – ou não – cumprir sua condenação em APAC. A escolha desse perfil – se é que possível – parte de avaliações de Juízes, Promotores, Assistentes Sociais e/ou Psicólogos, todas evitadas de alto grau de subjetivismo e desprovidas de embasamento e regulamentação legal específica. E, diga-se de passagem, ao que se sabe, a metodologia não impõe restrições quanto à espécie de crime cometido pelo condenado, nem à quantidade de pena privativa de liberdade ou ao regime de seu cumprimento. Em tese, homicidas, latrocidistas, assaltantes, estupradores e traficantes de drogas (quicá vinculados a facções criminosas, aspecto subjetivo nem sempre de fácil apuração) poderiam cumprir suas penas em APAC!

Assim sendo, além do evidente risco à segurança pública e à efetividade da execução penal, abre-se larga margem ao arbítrio dos agentes estatais, o que conflita flagrantemente com o modelo de Estado Democrático de Direito, cuja atuação administrativa é norteada pelos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, por expressa dicção constitucional (art. 37 da CF/88). Além do contraste com tais preceitos basilares, cabe ressaltar que as equipes técnicas das unidades prisionais, mesmo quando a legislação exige avaliação do mérito dos apenados para obtenção de benefícios da execução penal (em exames criminológicos e avaliações sociais), muito raramente são apresentados laudos conclusivos a respeito do perfil psicológico, periculosidade ou prognose de reincidência dos presos. Dessarte, quem faria avaliação segura desses fatores para confirmar o “perfil APAC” dos apenados, a ponto de resguardarem-se minimamente a segurança pública, os fins da execução penal e a credibilidade das instâncias estatais dela encarregadas? Qual a qualificação técnica de Juízes, Promotores ou administradores prisionais para procederem essa análise em cada caso concreto?

Em quinto lugar, convém salientar que, sendo a APAC uma associação civil de direito privado, seus funcionários não são selecionados por concurso ou processo seletivo público, necessariamente sujeitos à observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88), nem gozam de prerrogativas inerentes ao serviço público, como a estabilidade e a presunção de legitimidade de seus atos e declarações. Logo, não gozam esses funcionários da necessária segurança jurídica para o regular e imparcial exercício de suas funções, além de aquelas condições propiciarem

contratações efetivadas segundo critérios subjetivos, para atender a interesses privados, gerando risco de uso político dessas funções e admissão de servidores tecnicamente despreparados e/ou moralmente inidôneos (quicá vinculados a facções criminosas).

Nesse aspecto em particular, cabe questionar, por exemplo, como seria validamente instaurado, adequadamente instruído e concluído um Processo Administrativo Disciplinar – PAD para apurar faltas graves de apenados no âmbito de uma APAC, se os funcionários da entidade não são agentes públicos, não foram treinados para tanto e não praticam atos administrativos em sentido estrito? Também merece questionamento o procedimento adotado em algumas Comarcas que implantaram o método, em que Promotores, Juízes e/ou serventuários da Justiça coordenam ou promovem diretamente uma espécie de processo seletivo de funcionários da APAC. Pergunta-se: com que base legal ou constitucional exercem tais atribuições, visto que agentes públicos estão sujeitos ao princípio da legalidade estrita (só podem fazer aquilo que a lei expressamente autoriza)? Qual a validade jurídica dessas seleções preliminares e que isenção teriam membros do Ministério Público e/ou do Poder Judiciário que as conduziram para, posteriormente, apurar, processar e julgar eventuais irregularidades perpetradas pelos selecionados quando no exercício de suas atividades?

Em sexto, a metodologia APAC vulnera a liberdade de consciência e de crença dos condenados (art. 5º, inciso VI, da Constituição Federal). Isso porque, em vez de apenas oferecer aos apenados acesso à assistência religiosa em conformidade com a profissão de fé individual, em caráter facultativo (como decorre da redação do art. 24 da LEP^v), impõe a todos os acolhidos a obrigação de assistir a todas as atividades de cunho religioso, independentemente do credo (ou de sua ausência, como no caso de ateus ou agnósticos). Assim, por exemplo, condenados que se identificam como católicos ou evangélicos (protestantes, pentecostais, neopentecostais, presbiterianos, batistas etc.) são obrigados a assistir palestras e sessões espíritas, nas quais se promovem práticas e ensinamentos contrastantes com doutrinas fundamentais preconizadas pelas vertentes do cristianismo histórico e tradicional. O mesmo ocorre entre católicos e evangélicos reciprocamente, cujas crenças – embora encontrem mais pontos comuns no que concerne a algumas doutrinas centrais do cristianismo – sabidamente divergem sobre a liturgia dos cultos e outras questões teológicas relevantes.^{vi}

E não se diga que a mera imposição a alguém de comparecimento e permanência em culto ou prática religiosa não vulnera a Constituição, visto que a própria Carta Magna estabelece textualmente que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, inciso II). Ora, nenhuma lei obriga o apenado – ou qualquer outro cidadão – a assistir ou participar de atividades religiosas (máxime quando contrárias a suas convicções) e

se houvesse tal imposição legal, seria clamorosamente inconstitucional, pois ofensiva a cláusulas constitucionais que protegem a liberdade individual de consciência e de crença frente ao Estado e a terceiros. A violação dos aludidos direitos fundamentais também não é descaracterizada por eventual adesão prévia do apenado ao regulamento da APAC, visto que tal manifestação volitiva não pode, a rigor, ser considerada absolutamente livre enquanto eventual discordância com aquela regra específica significar, automaticamente, permanência em estabelecimento prisional sucateado e dominado por facções criminosas.

Em sétimo, pontua-se que a instalação e a manutenção de APAC depende, quase que exclusivamente, de verbas públicas obtidas mediante convênio com o Estado e, em menor espectro, de repasses do Fundo das Penas Alternativas das Comarcas e/ou doações da comunidade. Ao que se sabe, ainda não há APAC autossustentáveis. Assim sendo, reiterados e prolongados atrasos de repasses das verbas oriundas do Estado, incidente deveras comum, máxime em unidades federativas sob aguda crise financeira (como o RS), representam sérios riscos à subsistência da associação e seu regular funcionamento (atraso de salários de funcionários, insuficiência de recursos para custear a alimentação dos condenados, materiais de limpeza e expediente, etc.).

Em que pese o argumento de que o investimento em APAC representaria economia de recursos públicos (porque o custo por preso seria menor que no sistema tradicional), cabe ponderar que, por outro lado, o investimento das verbas destinadas à APAC nas unidades prisionais públicas em funcionamento, poderia viabilizar obras de ampliação e reforma, propiciando a melhoria da infraestrutura e das condições carcerárias, inclusive espaço físico, higiene, segurança e disciplina. Com efeito, frente a grave cenário de escassez de recursos financeiros, a racionalidade recomendaria *priorizar* investimentos nas estruturas que atendem – e continuarão atendendo – a maior parte da massa carcerária, a saber, os presídios e albergues, nos quais poderiam ser introduzidas as iniciativas positivas do método APAC (como laborterapia, rotinas e disciplina mais rígidas, reflexões morais e atividades religiosas permanentes, etc.).

Portanto, não parece razoável que o Estado deixe de investir seus limitados recursos no sistema tradicional de cumprimento das penas (que não poderá ser inteiramente substituído pelas APAC), entregando-o ao abandono e ao domínio total das facções criminosas, para destinar tais verbas a associações privadas, cujos métodos e propostas – embora cobertos de boas intenções e idealismo – atenderão ínfima fração dos condenados e, ainda assim, com sérias vulnerabilidades e aspectos bastante problemáticos, a exemplo dos acima apontados. Nem mesmo os alegadamente elevados índices de *ressocialização* e baixos índices de reincidência atribuídos ao método apaqueano justificam tal opção, porque: 1º) as estatísticas apresentadas são manipuladas

e não refletem a realidade, visto considerarem pequeno contingente de presos selecionados “a dedo” - supostamente os “mais comportados” - em meio à totalidade da heterogênea massa carcerária, que constitui o público-alvo das demais pesquisas de índice de reincidência; 2º) os fins não justificam os meios, máxime quando os meios, em sua operacionalização prática, vulneram preceitos constitucionais e legais, trazendo riscos à segurança pública e à efetividade da execução penal.

Em suma, a despeito das efusivamente propaladas vantagens do método APAC, o modelo está longe de ser panaceia para todos os males da execução penal e de merecer o *status* de política de Estado. Ao contrário, suas múltiplas defecções impõem redobrada cautela e necessárias adaptações, antes que se pretenda encampar irrestritamente a metodologia como alternativa no cumprimento de penas. Por enquanto, deve ser prioridade a restauração da ordem no sistema prisional brasileiro, com construção de novas unidades prisionais, ampliação das existentes e recuperação do controle estatal nos presídios. Afinal, a segurança pública – conceito que abrange a execução penal – é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, como expresso pelo art. 144, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹ “Esse tipo de transtorno não tem cura, uma vez que os psicopatas não se arrependem ou sofrem com as consequências de seus atos. - Tratar de um psicopata é uma luta inglória, pois não há como mudar sua maneira de ver e sentir o mundo. Psicopatia é um modo de ser - acrescenta.” (<https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2011/05/psicopatia-nao-tem-cura-e-um-modo-de-ser-diz-psicanalista-3323647.html>.)

² A matéria informa que “De acordo com a Polícia Militar (PM), os quatro homens renderam o funcionário da Apac na quinta-feira (1º), usando facas de cozinha. Eles renderam o inspetor de segurança, de 56 anos, e trancaram o homem em uma cela. Depois, agrediram o colega que guardava as chaves e fugiram pelo portão principal.”

³ Diz a manchete da matéria que “Em menos de um ano, entidade já registrou fuga, resgate de preso, teve seu portão de acesso alvejado por disparos, entre outros problemas de segurança.” O texto informa que “Na manhã desta quarta-feira (25/7), a Polícia Militar de Conselheiro Lafaiete/MG, registrou mais uma fuga na Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), conforme as primeiras informações, um detento de 33 anos teria saído do interior do prédio, sem que ninguém percebesse. A ausência do recuperando foi notada pelo início da manhã, durante fiscalização interna. Policiais procuram localizar o homem foragido.”

⁴ O informe jornalístico dá conta de que “Um inspetor da Apac acionou a Polícia Militar e avisou sobre a fuga. Os militares conversaram com um agente e ele contou que foi rendido e que os recuperandos usaram uma faca. Segundo ele, os autores também levaram todas as chaves, rádios de comunicação e ainda tentaram levar uma moto, mas não conseguiram.”

⁵ Art. 24. A assistência religiosa, com liberdade de culto, será prestada aos presos e aos internados, **permitindo-se-lhes** a participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse de livros de instrução religiosa.

§ 1º No estabelecimento haverá local apropriado para os cultos religiosos.

§ 2º **Nenhum preso ou internado poderá ser obrigado a participar de atividade religiosa.**

⁶ Vide breve resumo em <https://www.terra.com.br/noticias/as-diferencas-entre-as-igrejas-protestante-e-catolica,ee1fab0f1d531177681411ddac9b9b31hfyzh3bj.html>.