

**Referência:** Consulta n. 074/2022

**Assunto:** Análise do conteúdo de minuta de Portaria voltada a normatizar a implantação de apenados na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Toledo.

**Interessado(a):** Dra. Sarah Dreher Ribas Paiva, com atribuições

1. Trata-se de consulta realizada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo, por meio do qual solicita apoio na análise de minuta de Portaria voltada a estabelecer critérios para implantação de apenados na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Toledo (APAC), recentemente instalada naquela Comarca.

É o breve relato do que interessa.

## **2. Considerações Iniciais**

Preliminarmente, oportuno esclarecer que a consulta se refere à tema que já vem sendo objeto de acompanhamento por este Centro de Apoio desde 2016<sup>1</sup>, tendo contado ao longo do período com dois estudos temáticos a seu respeito. Precisamente por isto, a análise a seguir apresentada assume as seguintes premissas:

i. que a responsabilidade pela “movimentação de presos” é ato exclusivo e discricionário do Poder Executivo. E isto, em especial, por dizer respeito à própria “administração” do sistema prisional, a qual está sob sua responsabilidade<sup>2</sup>. Neste particular, nosso ordenamento ressalva, apenas, uma atuação jurisdicional posterior, nos termos do art. 66 da Lei de Execução Penal;

---

1 Inicialmente no âmbito do Centro de Apoio Operacional através do PA n. 0046.16.010048-6 e, posteriormente, via Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP) por meio do PA n. 0046.18.051948-3.

2 Vide art. 1º, caput, da [Resolução n. 158/2019-SESP](#).

ii. que os atos que envolvem a gestão da segurança de APAC's devem observar o quanto disposto na [Lei Estadual n. 17.138/2012](#)<sup>3</sup>, sob pena de comprometer convênio firmado pelo Estado com as entidades civis de direito privado, nos termos do art. 7º, par. ún., do referido ato normativo<sup>4</sup>;

iii. que, embora não exista normativa estadual regulamentando os critérios de implantação de presos especificamente em APAC's, há de se considerar que estas unidades, na sua essência, figuram como espaços prisionais de segurança mínima. Que, como tal, contam com parâmetros mínimos já normatizados pelo Estado do Paraná. Refere-se aqui ao quanto previsto para as chamadas "unidades de progressão"<sup>5</sup> que, por isto, devem servir como parâmetro no processo de definição do perfil de presos a serem implantados em espaços similares, resguardando a uniformidade e padronização destes critérios no Paraná;

iv. que, além do Estudo publicado por este Centro de Apoio<sup>6</sup>, na atualidade, já existem outros documentos de âmbito nacional que traçam certas cautelas a serem adotadas quando do emprego da metodologia *apaquiana*, tendo havido especial atenção, inclusive, no tocante à *análise do perfil dos presos a serem implantados nesses espaços*. Citem-se aqui, ao menos, dois documentos que servem de referência: *Guia de Desafios para Implementação de APAC*, publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2018<sup>7</sup>; e *Estudo Preliminar a Metodologia APAC e a Criação de Vagas no Sistema Prisional, a partir da implantação de Centro de Reintegração Social*, publicado pela Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (ONSP/MJSP), em 2019<sup>8</sup>.

3 Arts. 3º, §§ 1º e 2º.

4 Reporta-se, aqui, especialmente aos seguintes dispositivos:

**Art. 1º.** As entidades civis de direito privado sem fins lucrativos poderão funcionar como administradoras de estabelecimentos penais, **reservando-se, porém, ao poder concedente, as funções de Diretor, Vice-Diretor e Chefe de Segurança.**

**Art. 3º.** Incumbe à diretoria do estabelecimento de cumprimento de penas, administrada por entidades civis de direito privado sem fins lucrativos, atribuições assemelhadas às previstas na Lei de Execução Penal para os Diretores de Estabelecimento Penal.

§1º **Os cargos de Diretor, Vice-Diretor e Chefe de Segurança serão ocupados por servidores públicos efetivos, indicados pelo poder público concedente nos termos da legislação de regência.**

§2º **Veda a delegação do poder de polícia às entidades privadas sem fins lucrativos e às Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APACs.**

5 Vide [Decreto Estadual n. 11.169/2018 \(art. 2º\)](#), [Portaria n. 65/2019-DEPPEN/PR](#) e [Portaria n. 31/2021-DEPPEN/PR](#).

6 Intitulado "[A Proposta de Fomento às APAC's e a Imprescindível Cautela pelo Ministério Público](#)".

7 Disponível em: <[https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia\\_APAC\\_FINAL\\_v2.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia_APAC_FINAL_v2.pdf)>.

8 Disponível

em:  
<<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisionalapartirdalImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf>>.

Efetuada essas breves considerações, passa-se a análise pontual de alguns dos dispositivos da minuta da Portaria encaminhada, que despertaram maior atenção e considerações por esta unidade.

### 3. Análise da Minuta da Portaria proposta

**CONSIDERANDO** que o **PACTO MOVIMENTO MÃOS AMIGAS PELA PAZ** apresenta a adoção de nova metodologia para a gestão da pena envolvendo Estado e comunidade, a quem caberá instituir as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACs como uma das ações conjuntas a serem operacionalizadas pelos signatários;

De partida, chama atenção à menção ao “Pacto Movimento Amigas pela Paz”, então firmado no passado por várias instituições estatais, dentre elas o próprio Ministério Público do Estado do Paraná. É válido recordar, entretanto, que, tanto o Pacto, como a **Resolução Conjunta n. 007/2012**, que institucionalizou o mencionado programa, em nenhum momento teriam sugerido a possibilidade da implementação de APAC da população prisional do regime fechado.

No mesmo sentido, seguiu a Lei Estadual n. 17.138/2012 que, embora tenha autorizado o Governo do Estado a firmar convênio com as APAC's que viessem a ser instituídas, não fez qualquer referência à uma ampliação do emprego do referido método para o cumprimento de pena no regime prisional fechado<sup>9</sup>.

**CONSIDERANDO** a inauguração das atividades do Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo na data de 10 de dezembro de 2021 e a celebração de convênio com o Estado do Paraná (autorizado pela Lei Estadual n. 17.138, de 02 de maio de 2012), **autorizando-a a gerir e operacionalizar a execução da pena privativa de liberdade nesta Comarca;**

**CONSIDERANDO** que compete ao Poder Judiciário **zelar** “pelo correto cumprimento da pena” e **“tomar providências para o adequado funcionamento dos estabelecimentos penais”** (art. 66, incisos VI e VII, da Lei de Execução Penal);

<sup>9</sup> Vide detalhamento no Estudo deste Centro de Apoio, disponível em: [https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/Estudo\\_APACs\\_compilado.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/Estudo_APACs_compilado.pdf).

Se, por um lado, o art. 66, incs. VI e VII, conferiu ao Judiciário a competência de zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança e inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, visando a tomada de providências para o seu adequado funcionamento, por outro, tal competência deve ser compatibilizada com a estrutura teleológica traçada pelo legislador ordinário aos órgãos de execução penal.

Isto porque, não parece que referidos dispositivos permitam, por si só, efetuar uma ampliação interpretativa que desconsidere a responsabilidade pela “gestão de equipamentos públicos”, ainda que do âmbito prisional.

Não se pode olvidar que, em nosso ordenamento, referida gestão está a cargo do Poder Executivo e dos órgãos de sua estrutura orgânica. Com isto, forçoso reconhecer que as atribuições previstas pela LEP para o Poder Judiciário, e para o próprio Ministério Público, devem ser harmonizados com a concepção de Estado que foi adotada.

Pois bem, uma vez assumida esta premissa, bem se vê que o quanto previsto pela LEP deve restringir-se a fazer com que a Administração Pública atue em consonância com a legislação pátria, a fim de que possa oferecer condições adequadas aos presos para o adequado cumprimento de pena.

O consectário desta interpretação é considerar que os atos de gestão administrativa do Sistema Prisional - como, por exemplo, movimentação e transferência de presos -, devem ser coordenados pelo Estado do Paraná, por meio das Centrais de Vagas Regionais e Estadual, a quais encontram-se devidamente vinculadas ao Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná (DEPPEN/PR), nos termos do disposto na [Resolução Conjunta n. 003/2012](#), [Resolução n. 158/2019-SESP](#) (art. 1º, *caput*) e na [Portaria n. 71/2019-DEPPEN/PR](#).

Este argumento é importante, porque se aplica não apenas ao quanto previsto no “*considerando*” *supra*, mas em distintos pontos do texto proposto que, em vários momentos, parece ter assumido a condição de que competiria ao Poder Judiciário local assumir “atos de gestão” e não apenas o “controle da legalidade dos atos praticados pelo Estado e de resguardo aos direitos e garantias legais conferidas às pessoas presas”.

**CONSIDERANDO** que o regulamento Disciplinar das APACs não estabelece **regras a respeito dos critérios de transferências de pessoas presas para o Centro de Reintegração Social**, o que, invariavelmente, implica em subjetividade na aferição da possibilidade de implantação nessas unidades diferenciadas;

Embora o reportado considerando parta de uma premissa correta, deve-se ressaltar o risco da normativa local transbordar aquilo que se pretendia quando da publicação da Resolução Conjunta n. 007/2012. E isso porque, invariavelmente, o que tem sido observado é a elaboração de estatutos associativos e regimentos locais com critérios distintos de implantação.

Trata-se de um cenário que demonstra a carência de uma **normatização estadual**, que busque dar uniformidade e padronização ao tema. Sob esta perspectiva, inclusive, há atuação do Ministério Público em curso, aos cuidados do GAESP, no âmbito do Procedimento Administrativo MPPR-0046.18.051948-3, que tem por objeto “monitorar a observância da política estadual penitenciária afeta às APAC’s no tocante aos critérios previstos pela Lei Estadual n. 17.138/2012”.

Se tal não bastasse, há de repisar aqui algo referido em caráter introdutório. É que no Paraná, na atualidade, há indicativos de que a política pública prisional, no que diz respeito à criação e à gestão de espaços de segurança mínima, tem se pautado pelo previsto no [Decreto Estadual n. 11.169/2018](#) (art. 2º) e nas [Portarias n. 65/2019-DEPEN/PR](#) e n. [31/2021-DEPEN/PR](#).

Em sendo assim, parece razoável que, antes da edição de qualquer ato normativo que se pretenda estabelecer em âmbito local, seja instado o Estado do Paraná, por meio do, atualmente intitulado, Departamento de Polícia Penal (DEPPEN-PR), para manifestar-se sobre o quanto proposto. E isto até mesmo pela existência, no referido órgão da chamada “Comissão de Monitoramento e Avaliação dos Termos de Fomento das APAC’s”, então instituída pela Resolução n. 158/2017-SESP<sup>10</sup>. Mais do que meramente simbólica, uma tal provocação buscará obter a segurança sobre a compatibilidade do quanto proposto em caráter local

<sup>10</sup> Art. 4º Compete ao GT APAC:

- I – fomentar a cooperação de órgãos e entidades, no âmbito do poder público estadual, com vista ao reconhecimento e implementação do método APAC;
- II – **conferir apoio e acompanhamento de execução das parcerias com as APACs;**
- III – **aprimorar procedimentos e padronização de objetos**, custos e indicadores, unificações dos entendimentos, priorização do controle de resultados e avaliação e homologação de relatórios técnicos de monitoramento.

diante da política estadual em curso.

**Art. 2º.** O preso condenado definitivamente à pena privativa de liberdade, **no regime fechado, independentemente da duração da reprimenda e do crime cometido**, poderá ser transferido para o Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo, por meio de ato motivado pelo Juiz da Execução, ouvidos o Ministério Público e a Administração Penitenciária, e satisfeitas as seguintes condições:

I- Prévio ingresso em uma das unidades do sistema penitenciário oficial do Estado do Paraná, preferencialmente na Cadeia Pública de Toledo, há, pelo menos, 1 (um) ano;

II- Não ter registro da prática de falta disciplinar grave ou de fato previsto como crime doloso, nos 12 meses que antecedem o pedido de transferência;

III- Manter vínculos familiares e sociais há, pelo menos, 6 meses na área de abrangência do Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo, discriminada no Anexo I desta Portaria;

IV- Manifestar, por escrito, interesse em ser transferido e propósito de, após a transferência, ajustar-se às regras disciplinares do Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo.

Parágrafo Único - Os vínculos sociais e familiares de que trata o inciso II **deverão ser devidamente comprovados pelo pretendente à vaga no curso do processo**

Ultrapassadas essas questões estruturantes, especificamente quanto aos *critérios* que foram estabelecidos na minuta, há igualmente alguns aspectos que merecem observação.

Isto porque, no cenário atual, já existem advertências que despertam para a importância do momento da “triagem dos presos a serem inseridos na unidade”.

Para tanto, seria de todo oportuno utilizar-se de subsídios a serem fornecidos pela unidade prisional de origem do preso, com eventual auxílio da Comissão Técnica de Classificação.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> De acordo com a Lei de Execução Penal, art. 6º, a “*classificação dos presos é feita pela Comissão Técnica de Classificação que elaborará o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório*”. Referida Comissão, nos termos do art. 7º deve ser “*composta por no mínimo, por 2 (dois) chefes de serviço, 1 (um) psiquiatra, 1 (um) psicólogo e 1 (um) assistente social, quando se tratar de condenado à pena privativa de liberdade. Nos demais casos, Parágrafo único. Nos demais casos a Comissão atuará junto ao Juízo da Execução e será integrada por fiscais do serviço social*”.

Objetiva-se, com isto, realizar uma análise minuciosa do perfil da pessoa a ser implantada na APAC, observando questões jurídicas, de segurança, psicossociais e, inclusive, dados sensíveis obtidos a partir de estruturas de inteligência.

O que se busca, em última análise, é evitar que, em espaços de menor segurança, sejam implantados presos que possam turbar e comprometer o bom desenvolvimento do método (p.ex. presos ligados e/ou integrantes de organizações criminosas), o que poderia acarretar sérios problemas de segurança no local, além de colocar em risco o próprio método *apaquiano*.

Daí a importância do texto da minuta não destoar do quanto já normatizado pelo Estado em relação à implantação de presos em outros espaços também classificados como sendo de segurança mínima, tal qual referido.

Trata-se de cautela, inclusive, que se alinha com as diretrizes traçadas pelo CNMP<sup>12</sup> e ONSP/MJSP<sup>13</sup>, resguardando-se apenas as particularidades inerentes ao fluxo de implantação e transferência de presos já

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

13 Cite-se os seguintes tópicos do Estudo Preliminar a Metodologia APAC e a Criação de Vagas no Sistema Prisional, a partir da implantação de Centro de Reintegração Social:  
*“2.23. São requisitos necessários para que um apenado possa ser admitido no sistema APAC:  
I - Estar definitivamente condenado (situação jurídica definida);  
II - Solicitação expressa de inclusão na metodologia, o que implica em adesão aos elementos do método;  
III - Autorização judicial – a APAC não indica quem deve ser transferido para o Centro de Reintegração, tarefa que cabe ao Juiz da Execução, com a fiscalização do Ministério Público (sob a supervisão das respectivas corregedorias), ouvida a Administração Penitenciária.  
[...]*

*2.34. Os presos são transferidos para o Centro de Reintegração Social a par de um pedido formal, que consiste em adesão às regras da metodologia. Então, obedecida a ordem cronológica de uma listagem organizada, conforme a data dos requerimentos, analisadas previamente as características pessoais do detento e ouvido o Ministério Público e a Administração Penitenciária, pode ser deferido o pedido”*.

existente no Paraná.

**Art. 3º.** A transferência do preso para o Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo **dar-se-á de acordo com a classificação em lista de espera, observado o critério de antiguidade**, estabelecido pela ordem de ingresso no sistema prisional.

**Parágrafo Único - A lista de espera será organizada pela Secretaria Criminal e fiscalizada pelo Juízo e pelo membro do Ministério Público das Execuções Penais.**

**Art. 4º.** A disponibilidade de vagas no regime fechado será aferida através de relação encaminhada **semanalmente pelo Centro de Reintegração Social da APAC de Toledo ao Juízo da Execução.**

**Art. 8º.** Fica vedado o reingresso do preso que foi transferido do Centro de Reintegração Social de Toledo para o sistema prisional comum, por determinação judicial, em razão da não adaptação ao método APAC.

**Parágrafo Único.** **A Secretaria Criminal deverá manter lista atualizada para o cumprimento do disposto neste artigo, com o nome do preso, a data de sua transferência para o sistema prisional comum e o número do processo executivo em que determinada a transferência.**

**Art. 9º.** **Recebido o pedido de transferência, deverá a Secretaria Criminal certificar se o requerente encontra-se na lista mencionada no parágrafo único do art. 8º desta Portaria Conjunta e, na sequência, remeter os autos ao Ministério Público para manifestação, no prazo de 05 (cinco) dias.**

Tal qual já se antecipou, os atos previstos nos artigos acima destacados denotam que parte significativa da gestão administrativa e de controle do fluxo de ingresso e saída de presos da APAC Toledo estaria sendo assumida pelo Poder Judiciário local.

Como referido, trata-se de pretensão que destoa da realidade normativa paranaense e, inclusive, do quanto estabelecido na própria Lei de Execução Penal. Na realidade, não parece existir normativa que autorize a inobservância de fluxo já em curso no Estado do Paraná nesta seara.

Com efeito, conforme ocorre em outras unidades do sistema penitenciário paranaense – inclusive, naquelas de segurança mínima – o fluxo estatal atualmente em curso para transferências de presos prevê que as atividades são **coordenadas e executadas** pela respectiva Região Administrativa,<sup>14</sup> com posterior comunicação ao Juízo da Execução Penal nos respectivos autos de execução da pena de cada um dos apenados transferidos<sup>15</sup>.

14 Vide art. 2º da Portaria n. 71/2019-DEPPEN. No caso da APAC de Toledo, está estaria subordinada à 3ª Regional de Cascavel.

15 Cf. previsto no art. 4º do Decreto Estadual n. 11.169/2018, art. 4º da Portaria n. 65/2019-DEPPEN/PR e art. 10 da Portaria n. 31/2021-DEPPEN/PR.



#### 4. Encaminhamentos em caso de publicação da Portaria

Não há dúvida de que o motivo da normatização local pretendida é, por demais, valoroso. Trata-se de iniciativa, entretanto, de cunho **eminentemente interinstitucional**, senão pela complexidade do tema, certamente por força da transversalidade que a prática possui na atividade dos mais diversos atores que atuam perante a Justiça Criminal. Dentro de um tal cenário, o **fomento de atividades integradas** entre as distintas agências deve ter priorizado.

De toda forma, há de se indagar a respeito da postura ministerial a ser assumida no caso de os termos originalmente propostos na minuta da Portaria serem mantidos.

A nosso sentir, parece de todo oportuno que todas as atividades ministeriais estejam devidamente formalizadas e registradas nos termos da normativa institucional de regência. Até porque, se, por um lado, podem existir situações cujas tratativas e reuniões, por si só, solucionem a demanda, por outro, pode surgir um cenário da necessidade de provocação judicializada. E, neste caso, o quanto documentado auxiliará e subsidiará a impugnação a ser manejada.

Ademais, tratando-se de “Portaria Judicial”, deve-se atentar que o exercício do Juízo não será de *cunho jurisdicional*, mas *administrativo correicional*.

Sendo assim, forçoso verificar o quanto consta no Código de Normas do Estado do Paraná a seu respeito. Neste particular, prevê a legislação do Tribunal de Justiça paranaense que, em caso de dúvidas não sanadas pelo Juízo que expede a Portaria, bem como nas hipóteses de sua impugnação, deverá ela ser encaminhada à **Corregedoria-Geral da Justiça**, por meio eletrônico, acompanhada da respectiva dúvida, insurgência ou impugnação:

**Art. 16.** A Portaria será encaminhada à Corregedoria-Geral da Justiça, por meio eletrônico, somente quando houver:

I -determinação legal ou normativa para o encaminhamento;

II -dúvida não sanada pelo Juízo que a expediu;

III -impugnação.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos II e III, a Portaria deverá estar acompanhada da respectiva dúvida, insurgência ou impugnação.

§ 2º Não se considera determinação normativa para o

encaminhamento aquela inserida no texto da própria Portaria.

Reitera-se, de toda forma, que esta parece ser uma medida essencialmente residual. Até porque, previamente a esta provocação, nada impedirá que o próprio Juízo emissor da Portaria seja instado a se manifestar a respeito de insurgências identificadas pela Promotoria atuante junto ao mesmo.

Uma vez realizada referida provocação e em não sendo a dúvida ou insurgência dirimida de forma a contornar o convencimento ministerial, até onde se vê, não restará alternativa senão uma formal representação direcionada à Corregedoria-Geral de Justiça, nos termos acima referidos.

Devidamente enfrentadas cada um dos aspectos inicialmente referidos, é válido apenas recordar que, normativamente, todas as consultas efetuadas por nossa Equipe têm como escopo a mera indicação de possíveis providências a serem tomadas.

Esta forma de atuação busca o intransigente respeito à independência funcional dos Consultentes. E é com este propósito que se fornece o presente material, para o fim de subsidiar a Promotoria provocante.

**Curitiba, 23 de fevereiro de 2022.**

**Equipe do Centro de Apoio das Promotorias  
Criminais, do Júri e de Execuções Penais**