



**NOTA TÉCNICA QUE FAZ A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N. 33/2019, QUE “ALTERA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA INCLUIR OS AGENTES SOCIOEDUCATIVOS NO ROL DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”.**

**I – APRESENTAÇÃO**

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é instituição essencial à justiça e incumbida da promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. No âmbito interno, a Coordenação de Infância e Juventude é o órgão que tem entre as suas incumbências implementar as diretrizes da política institucional para infância e juventude.

Chegou a nosso conhecimento a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 33/2019, que altera a Constituição Estadual pra incluir o Departamento Geral de Ações Socioeducativas no rol dos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, razão pela qual decidiu-se apresentar a presente **NOTA TÉCNICA**, que tem por objetivo analisar a constitucionalidade e conveniência da proposta, auxiliando o nobre trabalho realizado no parlamento estadual.



**II – A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 144 DA CF/88. AUTONOMIA FEDERATIVA E PRINCÍPIO DA SIMETRIA.**

A partir da proposta de emenda à constituição ora analisada, pretende-se alterar o art. 183 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro para incluir, nos rol de órgãos encarregados de zelar pela segurança pública o “Departamento Geral de Ações Socioeducativas”.

Ao assim fazer, o constituinte estadual reformador afasta-se do modelo federal instituído, que não reconhece os órgãos gestores do sistema socioeducativo como sendo encarregados de prestar segurança pública, como se observa do art. 144 da CF/88. Isso porque, segundo a Constituição da República, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio competiria à: i) polícia federal, ii) polícia rodoviária federal, iii) polícia ferroviária federal, iv) polícias civis, v) polícias militares e corpos de bombeiros militares, vi) e as polícias penais federal, estaduais e distrital.

A questão que se põe é: ao fazê-lo, estaria o estado-membro exercendo legitimamente seu poder de auto-organização; ou ao revés, violando o pacto federativo, afastando-se das balizas nacionalmente estabelecidas e dos princípios constitucionais estabelecidos, todos de observância obrigatória aos demais entes?

O problema não é novo, e já foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucional em parte o artigo 183 - que também agora pretende-se emendar – no ponto em que incluía a polícia penitenciária dentre os órgãos encarregados pela segurança pública, além de também expurgar a expressão “que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais”. Isso porque, à época, as polícias penais estaduais não integravam o rol de órgãos do art. 144 da CF/88, alterado por força da emenda constitucional 104 de 2019.

O acórdão está assim ementado:



“Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada "Polícia Penitenciária". Ação direta julgada procedente, por maioria de votos.

(ADI 236, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992)”

Do voto condutor, extrai-se que: “tendo em conta que a norma da Constituição Federal, objeto do confronto estabelecido pelo requerente (art. 144), consiste em preceito explícita e diretamente dirigido aos Estados, porquanto contém na enumeração do caput, a referência a dois órgãos de natureza inequívoca e exclusivamente estaduais, tais sejam as polícias militares e os corpos de bombeiro (item V). Isso sem, sem falar no plural “policiais civis” (item IV), a remeter às duas espécies conhecidas, a federal e a estadual. Dessa direta e palmar aplicação da norma, à organização dos Estados, decorre não poderem estes, em suas leis ou Constituição, alterar ou acrescer o conteúdo substancial do dispositivo da Constituição da República”.

Igualmente, a doutrina preceitua que o **rol dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da CEFB/88 é taxativo**, não podendo ser ampliado pelos Estado – tal como inclusive ficou estabelecido na ADI 1.182- STF<sup>1</sup>-, nem por lei federal, mas somente por meio de Emenda à Constituição Federal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> FOUTRAUX, Rodrigo. **Segurança Pública**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p.

<sup>2</sup> “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1.182/DF, Min. Rel. Eros Grau, Tribunal Pleno, Por unanimidade, Julgamento: 24/11/2002, DJ 10/03/2006).



Desse modo, como a regra da Constituição Federal dirige-se aos Estados da federação, qualquer pretensão de sua ampliação é inconstitucional, **como já decidiu o STF**, a exemplo da proposta de emenda n. 33, agora examinada.

### **III – A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE NORMAS GERAIS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA. CONFLITO ENTRE A PROPOSTA E A LEI 13.675, QUE INSTITUI O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Não fosse isso, a proposta de emenda constitucional padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

Isso porque, ao exercer a competência legislativa prevista no art. 144, § 7º. da CF/88<sup>3</sup>, a União editou a Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

O referido sistema único é integrado pelos órgãos previstos no art. 144 da CF/88, cujo rol é exaustivo como vimos acima, além de guardas municipais e integrantes estratégicos e operacionais, todos listados no art. 9, § 1º e 2º.

#### **Dentre os referidos órgãos não estão aqueles relacionados à gestão do sistema socioeducativo, tratando-se de um silêncio eloquente.**

Isso porque, inicialmente, havia a previsão, no inciso IX do art. 9, § 2º, de integrarem o sistema único os “IX – órgãos do sistema socioeducativo”. **Entretanto, a disposição foi vetada pela Presidência da República (Veto 20, 2018)**, ao fundamento de que: “Os dispositivos referem-se a matérias já tratadas na legislação de forma sistêmica, integradas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE),

---

<sup>3</sup> A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades



vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, **constituído por políticas públicas diferenciadas com base na natureza pedagógica e peculiar dos indivíduos aos quais se destinam e por leis específicas, que atendem inclusive a princípios e normativas internacionais que abordam a temática. Assim, não se justifica sua vinculação a outro sistema ora instituído pelo Projeto”.**

Ora, os órgãos do sistema socioeducativo não estão referidos no art. 144, e nem mesmo integram o sistema único de segurança pública. Afinal, a norma geral federal expressamente os excluiu. Assim, não poderá a norma estadual, específica portanto, contrariá-la, sob pena de flagrante e chapada inconstitucionalidade.

A exclusão dos agentes socioeducativos do rol dos órgãos de segurança pública é tão latente que foi inclusive, recentemente, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Injunção n. 6373/DF, impetrado pelo Sindicato dos Servidores do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (SIND-DEGASE).

A questão tratada em tal demanda girava em torno de saber, justamente, se os agentes socioeducativos poderiam ser equiparados aos agentes policiais e aos agentes penitenciários para fins de reconhecimento do direito de aposentadoria especial (art. 40, §4º, inciso II, da CEFB/88).

Na ocasião, o Tribunal Constitucional expressamente destacou que, em que pese os agentes socioeducativos possam eventualmente estar expostos a situação de risco- assim como ocorre com outros servidores públicos, tal como com os oficiais de justiça-, tal risco não é inequivocamente **inerente ao ofício**. Daí porque, tal classe de servidores não poderia ser tratada como integrante dos órgãos de segurança pública. Nesse sentido, cumpre trazer à baila as razões de decidir do Ministro Relator Luiz Fux:

“Deveras, o estado de omissão inconstitucional restringe-se às atividades em que o risco seja inerente, caso dos policiais e dos agentes penitenciários, o que não é o caso dos autos, na medida em que os substituídos da parte impetrante são agentes socioeducativos do Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Rio de



Janeiro (Degase). **De fato, não se pode considerar inerente à atividade exercida pelos agentes socioeducativos o mesmo risco à que estão sujeitos os policiais e os agentes penitenciários, uma vez que sua atividade não integra nem mesmo o conjunto de órgãos de segurança pública (art. 144, I a V, da CRFB/88). Consectariamente, afigura-se inviável conferir interpretação no sentido de tratar os agentes socioeducativos como integrantes do sistema de segurança pública, a fim de conceder-lhes o direito à aposentadoria especial**". Mandado de Injunção conhecido mas desprovido.

(MI 6373, Relator(a): Min. LUIZ FUX, decisão monocrática, julgado em 26/09/2019).

Nesse diapasão, caso a pretensão veiculada por trás da presente Proposta de Emenda à Constituição do Estado seja o reconhecimento ao direito à aposentadoria especial, esta pode ser resolvida com a simples edição de Lei Complementar que estabeleça idade e tempo de contribuição diferenciados para os agentes socioeducativos, conforme estatui o art. 40, §4-B, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 103, de 2019.

#### **IV – A NOÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ART. 144 DA CF/88) VERSUS MEDIDAS ADEQUADAS DE CONTENÇÃO SEGURANÇA DOS INTERNOS (ART. 125 DA LEI 8069/90)**

Finalmente, observa-se que a proposta de emenda à Constituição estadual parece confundir dois conceitos: segurança pública<sup>4</sup>, cuja finalidade é a preservação da “ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, **com a segurança individual** dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, direito/dever do estado por força do art. 125 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “É dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança”.

---

<sup>4</sup> Segurança Pública é um conceito complexo, que apesar de englobar a prevenção e repressão de crimes, tem como principal finalidade a primeira, cf. FOUTRAUX, Rodrigo. **Segurança Pública**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p.20- 24



Tal distinção não passou despercebida pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar a constitucionalidade deste mesmo art. 183, no julgamento da ADI 236, já mencionada. Nos exatos dizeres do Ministro Relator: “a limitação da atividade à área interna (“vigilância intramuros”) dos estabelecimentos não condiz o caráter público da defesa do Estado, a caracterizar a disposição que preenche o capítulo III do Título V da Constituição Federal”.

E prossegue: “a prevalecer elastério pretendido pelo constituinte fluminense, a vigilância dos recintos das repartições, dos museus ou coleções de arte, e até mesmo de estabelecimentos de educação ou de saúde (escolas correcionais e estabelecimentos psiquiátricos, por exemplo), poderia ser matéria de segurança, em linha de identidade com o desempenho policial”.

Ou seja, em hipótese alguma se sustenta a proposta de emenda à constituição agora analisada, seja pelo caráter essencialmente pedagógico e educacional das medidas socioeducativas (o que justifica, inclusive, a vinculação do DEGASE à Secretaria de Estado de Educação), seja pelo fato de uma das atividades desempenhadas DEGASE ser – também e não exclusivamente – a garantia da segurança **individual** dos internos e não a defesa da ordem pública (**coletiva**).

Mas não é só. Diferentemente dos órgãos que integram a segurança pública, o DEGASE integra os Sistema de Garantia de Direitos e está vinculado à Secretaria de Estado de Educação, justamente por ter por missão precípua a promoção da socioeducação no Estado do Rio de Janeiro e, não, a prevenção e repressão de crimes e atos infracionais.

Ao definir as competências do DEGASE, o Decreto estadual n. 18.43 de 27/01/1993, assim dispôs:

“**Art.22º** - Compete ao Departamento-Geral de Ação Sócio-Educativa - DEGASE promover, coordenar e controlar as ações pertinentes:

**I** - à prevenção à ocorrência de ameaça ou violação aos direitos da criança e do adolescente;



## **DEFENSORIA PÚBLICA** DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**II** - à defesa e garantia dos direitos fundamentais e de proteção integral à criança e ao adolescente, na forma da Constituição Federal e da legislação específica;

**III** - à integração operacional com os órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, para efeito do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua ato infracional;

**IV** - à execução dos programas de atendimento às medidas sócio-educativas e às medidas de proteção específica, quando aplicadas correlatas às primeiras, em conformidade com a Constituição da República, a legislação específica e as normativas internacionais sobre o tema;

**V** - ao estudo, pesquisa, formação, capacitação e desenvolvimento e recursos humanos nas áreas de atuação do DEGASE.”

Logo, a inclusão dos agentes socioeducativo no rol de órgãos de segurança pública, para além de violar a Constituição Federal, irá desvirtuar por completo as atribuições e finalidades dessa atividade.

Em paralelo, com a alteração que se tenciona alcançar com a aprovação da PEC 33 à Constituição do Estado, o DEGASE deixaria de ocupar a pasta de educação para ocupar a pasta de segurança pública, correndo o risco de com isso perder recursos e investimentos provenientes da receita de impostos à que o Estado está obrigado constitucionalmente a fazer, para manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

### **V - A CONCLUSÃO**

Diante do exposto, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro encaminha a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada neste Parlamento sobre a Proposta de Emenda à Constituição 33/2019, sugerindo, respeitosamente, sua não aprovação.

**Rodrigo Azambuja Martins**

Defensor Público

Coordenação de Infância e Juventude

Mat. 969.581-8