



Grupo Nacional de
Direitos Humanos



NOTA TÉCNICA CNPG/GNDH Nº 007/2024

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG), através da Comissão Permanente da Infância e da Juventude (COPEIJ), integrante do GRUPO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (GNDH), vem, por meio da presente Nota Técnica, trazer esclarecimentos e balizamentos jurídicos acerca da inadequação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n.º 353/2024, que propõe sustar a Resolução nº 252, de 16 de outubro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que dispõe sobre as diretrizes nacionais para a segurança e proteção integral de adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, pelas seguintes razões:

1. Os princípios e regras gerais sobre a política de atendimento socioeducativo, destinada a adolescentes autores de atos contrários à lei penal estão consagrados na legislação nacional específica que dispõe sobre os direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes, qual seja o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8069/90 - ECA) e a Lei do SINASE (Lei Federal nº 12.594/2012), em perfeita consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Normativa Internacional correlata.

2. A ordem legal acima referida resultou de uma luta travada ao longo de décadas, no transcorrer de todo o Século XX, até que foi reconhecida a condição de toda criança e adolescente como sujeitos de direitos e merecedores de proteção integral, por parte da família, da sociedade e do Estado, além de serem considerados penalmente inimputáveis os menores de 18 anos de idade, nos termos do artigo 228 da Constituição da República (CRFB/88).

3. Existe nessa legislação uma preocupação evidente no sentido de se evitar qualquer tipo de confusão entre o sistema prisional destinado ao adulto e o sistema socioeducativo destinado ao(à) adolescente, tanto é assim que as diretrizes do SINASE proíbem a construção de unidades socioeducativas próximas a estabelecimentos penais e o ECA proíbe a internação de adolescentes em prisões destinadas a adulto, determinando que a referida medida socioeducativa deve ser cumprida em estabelecimento educacional.

4. De igual modo, a CRFB/88, em seu artigo 204, inciso II c/c 227, § 7º, inaugurando um modelo de democracia participativa, determina que as ações governamentais na área da assistência social e do atendimento aos direitos da criança e do(a) adolescente devem obedecer à diretriz da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

5. Para dar concretude à norma constitucional, na área dos direitos da infância e da juventude, o legislador pátrio estabeleceu como uma das diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do(a) adolescente a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (ECA, artigo 88, inciso II).

6. Para tanto, a Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do(a) Adolescente (CONANDA) e conferiu ao órgão, dentre outras, as competências de: I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e, II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (artigo 2º, incisos I e II).

7. Assim foi que, no exercício legítimo da sua competência derivada da Constituição de elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, sempre de forma complementar às normas constitucionais e legais, o CONANDA aprovou resoluções de grande importância para regulamentar a política pública em comento, dentre as quais merece destaque a Resolução nº 119, de 11 de novembro de 2006, que aprova os parâmetros de gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o define como uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

8. A Resolução CONANDA nº 119/2006, ao dispor sobre os parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógicas para as entidades e/ou programas de atendimento que executam as medidas socioeducativas, afirma, de forma coerente com a ideia de estabelecimento educacional que orienta o funcionamento das unidades de execução da medida socioeducativa de internação, que

Os parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógicas para as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação

provisória e as medidas socioeducativas devem propiciar ao adolescente o **acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores**, bem como o acesso à **formação de valores para a participação na vida social**, vez que as medidas socioeducativas possuem uma **dimensão jurídico sancionatória** e uma **dimensão substancial ético pedagógica**. (grifamos)

9. Mais recentemente, preocupado com a crescente predominância da dimensão dos aspectos de segurança sobre a dimensão pedagógica nos sistemas socioeducativos de vários estados e do Distrito Federal, mediante adoção de fardamentos de estilo militar semelhantes ao da Polícia Penal e emprego de armamentos não letais como tonfas e espargidores de extratos vegetais (ex: sprays de pimenta), além da criação de grupos táticos de segurança especializados para atuar em eventos de segurança mais raros como motins e rebeliões, o CONANDA aprovou, no estrito exercício da sua competência deliberativa sobre a política pública socioeducativa, a Resolução nº 252, de 16 de outubro de 2024, que estabelece as diretrizes nacionais para a segurança e proteção integral de adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

10. Esta Resolução dispõe sobre diversos aspectos referentes à humanização do atendimento aos(as) adolescentes privados(as) de liberdade e reafirma os parâmetros da gestão pedagógicas preconizadas pela Res. nº 119/2006; nesse sentido, estabelece diretrizes para a realização de alguns procedimentos de segurança, recomendando, por exemplo, a substituição da revista íntima em adolescentes e familiares pela utilização de equipamentos eletrônicos, detectores de metais e demais tecnologias e equipamentos de segurança, ou, excepcionalmente, de forma manual, respeitando os direitos humanos e a dignidade da pessoa; afirma, ainda, que os estados e o Distrito Federal devem buscar meios para que os estabelecimentos socioeducativos adotem, prioritariamente, sistemas de videomonitoramento, a fim de inibir práticas de violação de direitos humanos, com a ressalva dos locais de privacidade; estabelece como diretriz a proibição da entrada em unidades socioeducativas de visitantes ou profissionais socioeducativos portando armas letais e não letais, dispositivos, simulacros, ou qualquer objeto que possa colocar em risco a segurança nas unidades socioeducativas; estabelece como diretriz, ainda, a proibição do uso de vestimentas que se assemelham àquelas utilizadas no sistema penal, pela segurança pública ou pelas forças armadas, a fim de preservar o caráter socioeducativo e não punitivo dos estabelecimentos educacionais destinados ao cumprimento da medida de internação; e, ainda, diz ser vedada a criação, manutenção e atuação de Grupos Táticos ou forças especiais semelhantes ao Sistema Prisional no âmbito do Sistema

Socioeducativo, devendo as unidades que já possuem Grupos Táticos em funcionamento desativá-los, substituindo suas práticas por estratégias baseadas na mediação de conflitos, prevenção de crises e apoio psicossocial, respeitando a integridade física e emocional dos/as adolescentes e jovens.

11. Com relação aos eventos de segurança mais raros e complexos, a nova resolução sustenta e reafirma a mesma orientação da Res. CONANDA nº 119/2006, no sentido do acionamento da Polícia Militar, algo que deve ocorrer apenas em situações de extrema gravidade e sob a solicitação da gestão da unidade, conforme o disposto em plano de segurança institucional interno e externo elaborado juntamente com a Polícia Militar.

12. É razoável ponderar que, ao estabelecer estas diretrizes para a execução da política pública socioeducativa no Brasil, o CONANDA nada mais fez que modular certas práticas de segurança socioeducativa que estão sendo observadas em algumas unidades federativas – não todas – e avaliadas como excessivas, desnecessárias ou incompatíveis com a dimensão prevalente ético-pedagógica das medidas socioeducativas, não havendo razões para que adolescentes e jovens, especialmente aqueles, enquanto pessoas em peculiar condição de desenvolvimento, sejam tratados nas medidas socioeducativas com o mesmo rigor com que são tratados os adultos submetidos ao sistema penitenciário.

13. Importante pontuar, mais, que as diretrizes de segurança recomendadas pela Resolução em comento estão em linha com as normas de referência nacionais e internacionais, especialmente os artigos 63, 64 e 65 das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana):

63. O recurso a instrumentos de coação e à força para qualquer fim deve ser proibido, exceto nas condições da regra 64.

64. Os instrumentos de coação e o uso da força só podem ser usados em casos excepcionais, quando o recurso a outros métodos de controle se tiver revelado inoperante, e só nos termos explicitamente autorizados e especificados na lei e regulamentos. Não devem causar humilhação ou degradação e devem ser usados restritivamente e apenas durante o período estritamente necessário. Por ordem do diretor da administração, estes instrumentos podem ser empregados para impedir o jovem de se ferir a si mesmo, ferir outros ou causar séria destruição de propriedade. Em tais circunstâncias, o diretor deve consultar imediatamente o médico e outro pessoal relevante e participar o caso à autoridade administrativa hierarquicamente superior.

65. O porte e uso de armas pelo pessoal deve ser proibido em qualquer estabelecimento onde estejam detidos menores.

14. Ao fim e ao cabo, a resolução em tela busca apenas corrigir o predomínio da dimensão da segurança sobre o viés ético-pedagógico das medidas socioeducativas, afirmando a desnecessidade do emprego de armas não letais no SINASE e aconselhando o reforço da capacitação das equipes socioeducativas – interdisciplinares e de segurança - em métodos alternativos de solução de conflitos.

15. Por outro lado, no que tange ao emprego de uniformes de estilo militar, uma visita aos websites dos órgãos dos sistemas socioeducativos dos estados e do DF permite constatar que, em várias unidades federativas, a dimensão da segurança na ação socioeducativa cada vez mais tem adotado uma identidade militar, inclusive do ponto de vista estético e de imagem.

16. Com efeito, em alguns estados é possível perceber que os agentes de segurança socioeducativos utilizam vestimentas (fardamentos) de estilo militar, semelhantes às utilizadas pelas instituições policiais militares e pela polícia penal. Verifica-se, ainda, o emprego nessas vestimentas de brasões de estilo militar, comunicando abertamente a informação social de que estes profissionais não se reconhecem como educadores e sim como agentes de segurança pública.

17. A mesma preocupação pode ser percebida nas Regras de Havana, em seu artigo 83, quando afirma que os profissionais que atuam na política socioeducativa devem agir sempre de forma a merecer e ganhar o respeito dos menores e proporcionar-lhes um modelo de identificação e uma perspectiva positivas, como pressuposto para uma interação pedagógica adequada e a criação de laços com os(as) adolescentes, o chamado vínculo, que fica prejudicado em razão do uso do uniforme de estilo militar.

18. Isso ocorre porque o estilo militarizado do uniforme transfere para dentro do ambiente e da rotina da unidade socioeducativa toda a desconfiança que permeia a relação estabelecida entre os(as) adolescentes e os(as) agentes policiais que atuam em seus territórios, pois o fardamento militar confere aos agentes socioeducativos uma imagem de polícia e não de educadores, comprometendo a compreensão e o alcance dos objetivos da ação socioeducativa, não somente por parte dos(as) adolescentes, como também dos(as) próprios(as) trabalhadores(as).

19. Merece ser tida como acertada, pois, a preocupação do CONANDA em desautorizar o uso de uniformes de estilo militar pelos agentes socioeducativos, pois isso está em desacordo com as diretrizes e finalidades do SINASE. É preciso proporcionar aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa um modelo saudável de identificação, compreendendo de modo positivo o papel de “socioeducar” que também integra o atuar do agente de segurança socioeducativo. Este atuar se faz em conjunto

com todo o sistema socioeducativo e não à parte dele e, portanto, está sujeito a todos os princípios e normativas a ele relacionados.

20. Noutra giro, embora seja possível entender como legítimas as agendas abraçadas por qualquer categoria profissional, por outro lado não pode o Ministério Público, à luz de suas atribuições de defesa dos direitos individuais, difusos e coletivos das crianças e dos adolescentes, inclusive daqueles a quem se impute a prática de um ato infracional, concordar com essa visão do atendimento socioeducativo como uma espécie de política prisional juvenil, contrariando todos os princípios e diretrizes que orientam essa política.

21. Tanto é assim que, no ano de 2018, apesar de forte mobilização empreendida por organizações representativas dos agentes de segurança socioeducativos de diversas unidades federativas, o Congresso Nacional reafirmou o SINASE como uma política de direitos humanos e rejeitou a proposta de sua inclusão na Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

22. É dizer que, com todo o devido respeito que merece a categoria profissional dos(as) agentes de segurança socioeducativos(as), não se afigura como essencial ou indispensável para o seguro desempenho das suas funções a adoção de uniformes de estilo militar e de armamentos de qualquer natureza, letais ou não letais, pois são incompatíveis com os princípios regentes da política pública socioeducativa. A arma mais eficiente em socioeducação, como sempre dizia o saudoso educador Antônio Carlos Gomes da Costa, se chama projeto pedagógico.

23. Tudo isso considerado, torna-se inevitável concluir que o CONANDA, ao aprovar a Resolução nº 252/2024, nada mais fez que exercer a sua competência constitucional e legal de dispor sobre as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o que torna materialmente inconstitucional o PDL n.º 353/2024, de autoria do Deputado Federal Pedro Ayhara, visto que o seu objetivo é desconSIDERAR a deliberação legítima do CONANDA, na qualidade de órgão representativo da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, como deseja o artigo 204 da CRFB/88 e o artigo 88, inciso II do ECA.

24. Outrossim, conforme foi apontado no Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos Estados Brasileiros (CNMP, 2019), é importante lembrar que o Governo Federal está obrigado pela Constituição e pela Lei Federal nº 12.594/2012 a prestar apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, para a oferta adequada de programas de atendimento socioeducativo (CRFB/88, artigo 227; Lei do SINASE, artigo 3º, incisos III e VIII), mas é sabido que mais de 3 mil municípios de pequeno porte não recebem qualquer cofinanciamento da União para

manter os programas socioeducativos de meio aberto e os estados, por sua vez, não recebem de forma continuada recursos da União para o custeio dos seus programas socioeducativos de internação e semiliberdade, omissão federal essa que contribui para o sucateamento e a conseqüente violência estrutural nas políticas socioeducativas dos estados e do Distrito Federal, em razão do investimento insuficiente.

25. Assim, entendendo que um estado de bem-estar social é aquele em que os direitos humanos dos indivíduos são respeitados, protegidos e cumpridos, o CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPJ), por intermédio da Comissão Permanente da Infância e da Juventude (COPEIJ), integrante do GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH), considerando as questões suscitadas acerca do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n.º 353/2024 frente aos princípios e diretrizes que orientam a política pública socioeducativa no Brasil, manifesta-se contrariamente à sua aprovação da forma em que se encontra, sendo recomendável e necessário o respeito às diretrizes e regras da Resolução CONANDA nº 252/2024

26. Enfatiza, ainda, a essencialidade do respeito ao princípio constitucional da prioridade absoluta aos direitos da criança e do(a) adolescente, bem como aos dispositivos legais, constitucionais e normas internacionais que consagram a política de atendimento socioeducativo como uma política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, solicitando ao CONANDA que aprofunde o debate e delibere sobre diretrizes para a implementação de um modelo mais justo de cofinanciamento nacional do SINASE, com participação proporcional da União, estados e municípios.

Brasília, 22 de novembro de 2024.

JARBAS SOARES JÚNIOR
Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais
Presidente do CNPJ

ELAINE CARDOSO DE MATOS NOVAIS TEIXEIRA
Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
Presidente do GNDH