

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB
COMISSÃO DE CRIMINOLOGIA

Indicação nº

Autor da Proposta:

Relator: Fábio Almeida Pedroto, Ellen Rodrigues e Siro Darlan

Ementa: Parecer sobre o Projeto de Lei nº 2.582/2024, que altera a Lei no. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabelecer tratamentos policiais aos adolescentes em conflito com a lei.

EMENTA: 1. Contextualização da indicação e do objeto discutido. 2. Critérios de análise jurídica e criminológica. 3. A inversão metodológica do processo: da proteção à categoria “atentatória”. 4. Alteração do art. 178 e acréscimo do art. 178-A, regulamentando o algemamento e condução de adolescentes em conflito com a lei. 5. Perspectiva Criminológico-Crítica e a rotulação do adolescente infrator. 6. Violação da Doutrina da Proteção Integral e neutralização das garantias constitucionais. 7. Afronta à Súmula Vinculante nº 11 do STF. 8. Controle de convencionalidade e incompatibilidade perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 9. Conflito com as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 10. Conclusão.

1. Contextualização da indicação e do objeto discutido.

O Projeto de Lei nº 2.582/2024, de autoria do deputado Capitão Alden (PL-BA), propõe uma alteração significativa no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990) com o objetivo de regulamentar e autorizar expressamente o uso de algemas e procedimentos coercitivos na abordagem e condução de adolescentes em conflito com a lei.

Segundo a justificativa do autor, a realidade enfrentada pelas forças de segurança pública denota uma alegada “lacuna de diretrizes claras” no que tange ao tratamento de adolescentes em conflito com a lei, o que geraria insegurança jurídica aos agentes estatais. Sustenta-se, ainda, na peça de motivos, que a normatização dessas medidas coercitivas atuaria como um fator de proteção para o próprio adolescente, evitando o recurso a níveis elevados de força física ou ao uso de armas de fogo.

A indicação para este parecer decorre da necessidade de o IAB manifestar-se sobre a incompatibilidade dessa alteração legislativa com a Doutrina da Proteção Integral, com o bloco de constitucionalidade e com os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Estado brasileiro.

Este movimento legislativo insere-se na esteira de práticas adotadas nos últimos anos que produzem normas sem respaldo em estudos científicos consistentes, geralmente sob uma atmosfera de pânico moral¹ que amplifica um “estado de perigo” e objetivam respostas rápidas que alcancem seu campo político-eleitoral. Longe de garantir uma reflexão distanciada e crítica do objeto a ser normatizado, busca-se antecipar medidas que, a curto, médio e longo prazo são hostis aos direitos fundamentais e ao Estado Democrático brasileiro, notadamente em relação aos adolescentes.

Este projeto de lei em especial guarda conexão com movimentos legislativos recentes de ataques à infância e juventude, como propostas que visam a redução da maioria penal.

O autor do projeto notabiliza-se pela apresentação de propostas legislativas controversas, entre elas a vedação da substituição dos termos “mulher” e “mãe” em documentos oficiais por expressões genéricas. Também protagonizou declarações que geraram ampla repercussão social acerca dos atos violentos de 08 de janeiro

¹COHEN, Stanley. **Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers**. Londres: MacGibbon & Kee, 1972.

de 2023, além de ter sido associado a iniciativas apontadas por críticos como tentativas de contornar determinações emanadas do Supremo Tribunal Federal².

2. Critérios de análise jurídica e criminológica.

Para fins de melhor organização do parecer, cada item do projeto de lei será analisado de forma sintética, evidenciando-se os fundamentos que embasam nossa conclusão acerca da proposta, bem como sua (in)compatibilidade legislativa. Em cada tópico, serão indicadas as pretendidas mudanças legais e feitas as respectivas análises sob a perspectiva jurídica e criminológica.

As referências em notas de rodapé têm por objetivo facilitar a consulta ao material que fundamenta o desenvolvimento e conclusão do presente parecer.

A fundamentação teórica apoia-se, sobretudo, na produção criminológica latino-americana, por oferecer categorias analíticas que dialogam de modo mais consistente com a realidade brasileira, marcada pela recorrente utilização da punição como política pública de *prima ratio*.

3. A inversão metodológica do processo: da proteção à categoria “atentatória”.

“Art. 1º. Esta Lei altera o Artigo 178 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para dispor sobre a condução e transporte de adolescentes, a que se atribua autoria de ato infracional, em veículo policial, definindo o que são considerados comportamentos atentatórios à ação policial, e acrescenta o Artigo 178-A, para estabelecer condições para o uso de algemas.”

Ao utilizar a expressão “comportamentos atentatórios”, há uma inversão metodológica no corpo do texto: despede-se da lógica da Proteção Integral e assume a posição de adolescente enquanto indivíduo hostil e, portanto, deve ser tratado sob os protocolos aplicados aos adultos. É uma aproximação perigosa e que abre precedentes preocupantes. Essa propositura de lei nos recorda Antônio Gramsci³ e sua categoria denominada hegemonia. Quando a sociedade passa a aceitar

²G1. Deputado aliado de Bolsonaro divulga imagem de manifestação. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/08/20/bolsonaro-deputado-imagem-manifestacao.ghtml>>. Acesso em: 18 set. 2026.

³ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 5. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

progressivamente medidas mais restritivas contra adolescentes, como flexibilização de garantias processuais, endurecimento de medidas socioeducativas, redução da proteção jurídica e algemação, isso pode refletir uma construção hegemônica em que determinados grupos políticos conseguem apresentar seus interesses e visões de mundo como se fossem interesses de toda a sociedade.

Nesse contexto, discursos como “o ECA protege demais” e “o adolescente não é responsabilizado” podem funcionar como elementos de uma disputa hegemônica destinada a legitimar a restrição de direitos, sob o manto de uma legalidade formal (não material). A ideia não é eliminar formalmente o paradigma da proteção integral, mas sim esvaziá-lo progressivamente.

4. Alteração do art. 178 e acréscimo do art. 178-A, regulamentando o algemamento e condução de adolescentes em conflito com a lei.

“Art. 178. O adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional não poderá ser conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, exceto quando houver reação violenta ou iminente receio de fuga ou perigo à ação policial. (NR)”

A nova redação desfigura a redação original e humanitária do Art. 178 do ECA. A proibição histórica de transportar adolescentes em compartimentos fechados de viaturas (os denominados “cofres”, “calabouços” e “caçapas”), instituída para evitar danos à saúde física (vômitos, enjoos, urinação e evacuação) e mental (episódios de pânico e agitação excessiva - o que acarreta não raro lesões no adolescente), passa a ser relativizada por cláusulas indeterminadas. A expressão *“iminente receio de fuga ou perigo à ação policial”* confere amplo poder discricionário ao agente público durante a atuação policial. “Cria-se um poder configurador positivo”⁴ que molda comportamentos cotidianos e a estrutura social operando muito além do texto legal. Enquanto o discurso jurídico tradicional sustenta que o poder punitivo só atua *a posteriori*, a realidade material demonstra o oposto. O verdadeiro poder do sistema penal é preventivo, capilarizado. Ele atua

⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro – I**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

no tecido social impondo uma lógica de controle.

5. Perspectiva Criminológico-Crítica e a rotulação do adolescente infrator.

Como ensinou Alessandro Baratta⁵ em sua principal obra - perfeitamente aplicável ao sistema punitivo da socioeducação - as agências executivas do arcabouço penal não operam de maneira igual, sendo estruturalmente orientadas pela seletividade. O poder punitivo não se distribui de forma igualitária, mas sim recai sobre indivíduos previamente escolhidos por sua posição subalterna na divisão social do trabalho.

Na realidade brasileira, o adolescente em conflito com a lei possui marcadores de classe, raça/etnia e território exuberantemente definidos. Ao flexibilizar e legitimar o uso de algemas e o confinamento em viaturas com base em critérios fluidos e operados por agentes hostis, a proposta fornece ao braço armado do Estado uma chancela legislativa para a consolidação da violência física e simbólica sobre os corpos da juventude periférica, dando mais uma demão de verniz formal na filtragem social que opera no cotidiano das abordagens policiais.

O algemamento na abordagem ostensiva de rua, facilitado pelas definições elásticas do projeto, funciona como uma espécie de “linchamento e julgamento simbólico”, operando inclusive em sua subjetividade e produzindo o efeito oposto ao pedagógico. No lugar de promover a vinculação social, há a consolidação de uma carreira desviante.

A proposta ainda desconsidera as contribuições fundamentais da teoria do *Labelling Approach* (Teoria do Etiquetamento Social), antigo ensinamento de Becker⁶. O ato de algemar e expor publicamente um adolescente não constitui um rotineiro procedimento administrativo de segurança, mas sim um ato de degradação do status social e reforço da imagem desviante.

Ao tornar regra acorrentar os pulsos de uma pessoa em desenvolvimento e exibi-la estigmatizada perante sua comunidade, o Estado adere uma identidade

⁵ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

⁶ BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

negativa, ao invés de impulsionar a diretriz pedagógica e emancipatória preconizada pela Carta Magna.

As algemas e o confinamento funcionam como o estandarte da ordem: uma resposta puramente retributiva, violenta e de reduzido custo político que oculta a recusa estatal em enfrentar as causas estruturais fundamentais.

6. Violação da Doutrina da Proteção Integral e neutralização das garantias constitucionais.

Ao tornar lei formal o uso de algemas e o confinamento de adolescentes com base em traços de reatividade emocional típicos da idade, denominados “exaltação”, “agressividade” ou “desobediência”, o projeto criminaliza a própria essência da adolescência. O texto legal pune a manifestação de imaturidade emocional com o rigor mecânico e a violência física de uma contenção penal de adultos, ignorando que o desenvolvimento do jovem demanda mediação pedagógica, e não neutralização de força.

O melhor interesse do adolescente determina que, em qualquer intervenção estatal envolvendo essas pessoas, a solução adotada deve ser aquela que garanta a máxima proteção dos seus direitos e o menor dano possível ao seu desenvolvimento. O texto do projeto opera uma inversão radical ao priorizar a comodidade operativa-administrativa em detrimento do bem-estar do adolescente. Ao relativizar a proibição do transporte em compartimentos fechados de viaturas diante de cláusulas abertas como o “imminente receio de fuga”, a proposta expõe o jovem a riscos graves de integridade física e mental (sufocamento, traumas, asfixia posicional), colocando a conveniência operacional do aparato repressivo acima da integridade do sujeito protegido.

Desta forma, a norma infralegal opera uma espécie de “neutralização silenciosa” da garantia legal, na tentativa de operar de forma socialmente imperceptível a erosão hermenêutica da regra protetiva estabelecida pelo legislador de origem.

Poderíamos ainda afirmar que trata-se de uma tecnologia de flexibilização semântica capaz de neutralizar o conteúdo protetivo da norma superior, mediante ampliação discursiva de suas hipóteses excepcionais. É uma espécie de “*regra de exceção da regra*”, com o projeto de lei ora analisado preservando formalmente a garantia, mas a esvaziando materialmente.

Desta forma, o PL 2.582/2024 promove um habilidoso retrocesso civilizatório ao tentar reintroduzir a lógica higienista e repressiva do antigo Código de Menores no centro nevrálgico do ECA. Sob a capa da legalidade, a proposta rasga a Doutrina da Proteção Integral ao converter o adolescente — constitucionalmente definido como sujeito de direitos e pessoa em desenvolvimento — em um inimigo interno da ordem pública, cuja dignidade física e psíquica pode ser suprimida a partir de critérios meramente subjetivos de conveniência policial. É ferimento de morte do núcleo essencial do Estatuto da Criança e do Adolescente, que está sendo corroído de forma lenta, permanente e estratégica.

7. Afronta à Súmula Vinculante nº 11 do STF.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que o uso de algemas é excepcionalíssimo, exigindo justificativa por escrito sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente. A redação proposta pelo PL banaliza a aplicação da medida de contenção em afronta direta ao entendimento da Suprema Corte.

Surge, ademais, um provável problema de constitucionalidade: quando o legislador ordinário aprova uma lei incompatível com uma súmula vinculante, em regra está produzindo uma norma que contraria a interpretação constitucional fixada pelo STF.

Sabe-se que o Congresso Nacional não está absolutamente impedido de legislar sobre matéria objeto de súmula vinculante. É possível que edite uma norma que altere a posição consolidada da Suprema Corte. Nessa hipótese, caberá ao STF avaliar se a nova disciplina afasta ou não os fundamentos que deram origem à súmula.

O próprio STF já afirmou que as súmulas vinculantes não impedem a atividade legislativa. O legislador pode inovar, mas não pode simplesmente ignorar os parâmetros constitucionais que sustentam a súmula. O Projeto de Lei não viola propriamente a súmula vinculante, mas também ela afronta a interpretação constitucional consolidada pelo Supremo Tribunal Federal materializada na súmula, circunstância que tem grandes possibilidades de conduzir ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, caso aprovada.

8. Controle de convencionalidade e incompatibilidade perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A incompatibilidade convencional de projetos que ampliam a força e o uso de contenções mecânicas contra adolescentes em conflito com a lei encontram uma barreira perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) a partir do chamado controle de convencionalidade. Esse mecanismo obriga o Estado brasileiro a compatibilizar suas normas internas, incluindo projetos de lei como o PL 2.582/2024, com os tratados internacionais que ratificou, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Podem ser identificados eixos centrais do tratado com base na jurisprudência vinculante da Corte Interamericana (Corte IDH) e nos relatórios da Comissão Interamericana (CIDH), tais como: o Princípio da Excepcionalidade Absoluta das Medidas Coercitivas, onde os mecanismos de restrição física do adolescente não são uma prerrogativa discricionária de policiamento, mas uma violação presumida que exige justificativa inversamente proporcional à vulnerabilidade do sujeito (temos como exemplo o paradigmático *Caso Instituto de Reeducação do Menor Vs. Paraguai (2004)*⁷, ocasião na qual a CIDH estabeleceu que o uso de meios de contenção física (como algemas e isolamento) deve ser orientado pelos princípios da necessidade estrita, proporcionalidade e excepcionalidade absoluta. Tais medidas só podem ser acionadas após o esgotamento de todos os meios não violentos de controle da situação.

Nesse contexto, a incompatibilidade se revela na proposta que busca legalizar o algemamento na fase de abordagem e com base em termos porosos, imprecisos e anímicos (“exaltação”, “arrogância”), transformando a exceção protetiva em regra no policiamento ostensivo. Ao fazê-lo, afrontam o dever de proteção especial que o artigo 19 da Convenção Americana impõe aos Estados.

No *Caso Bulacio Vs. Argentina (2003)*⁸, a CIDH condenou as práticas de detenção e abordagem policial baseadas em critérios puramente subjetivos de suspeição ou em operações de controle de grupos sociais. O tribunal fixou que o poder do policiamento ostensivo não pode dispor de autorizações automáticas que firmam a

⁷ CORTE IDH. *Caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai*. Sentença de 2 set. 2004 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), Série C, n. 112, § 160.

⁸ CORTE IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*. Sentença de 18 set. 2003 (Fundo, Reparações e Custas), Série C, n. 100, § XX.

dignidade do cidadão antes do crivo de uma autoridade judicial. Portanto, projetos de lei que autorizam o uso de algemas ou o confinamento em viaturas com base no arbítrio subjetivo do agente público (ao preencher conceitos como “receio de fuga” ou “comportamento de resistência”) institucionalizam a seletividade penal. Sob a ótica da Criminologia Crítica, essa elasticidade normativa serve como uma espécie de *sommelier de sujeitos algemáveis*⁹, o que inevitavelmente contribui para a reprodução do racismo estrutural e da criminalização da pobreza na periferia. Ao traçarmos uma linha sequencial de violação de direitos, vemos que ela se completa: temos o *sujeito matável*, o *sujeito torturável*, o *sujeito autuável* e, agora, o *sujeito algemável*¹⁰.

Assim, qualquer tentativa legislativa de alargar o poder de coerção física contra o adolescente em conflito com a lei, sob o pretexto de “segurança jurídica” para o policial, padece de um indubitável vício de inconveniência.

9. Conflito com as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A investida punitiva do PL nº 2.582/24 colide frontalmente com a produção normativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão deliberativo de âmbito nacional que apresenta as diretrizes da política nacional de atendimento aos direitos da infância e adolescência.

O Conselho, ao estabelecer os parâmetros para a institucionalização do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), fixou na Resolução nº 113/2006 que as medidas de contenção física, o que inclui a algemação, guardam caráter de excepcionalidade absoluta.

O CONANDA historicamente delimita que o emprego de força ou de instrumentos mecânicos de restrição não pode ser banalizado como ferramenta de disciplina ou procedimento padronizado de condução, o que infelizmente acontece com frequência - inclusive em ambientes de confinamento juvenil. A tentativa do PL de regulamentar o uso de algemas de forma ordinária e na fase de abordagem ostensiva esvazia a lógica protetiva construída pelas instâncias democráticas de direitos humanos.

⁹ Trata-se de mera formulação analítica do parecerista.

¹⁰ PEDROTO, Fábio Almeida. **Os Delegados de Polícia da Grande Vitória e as Políticas de Drogas**. Serra/ES: Editora Milfontes, 2018, p. 87.

Sob outra perspectiva, em reiterados relatórios de monitoramento sobre o sistema socioeducativo e o tratamento dado pelas agências policiais a adolescentes, o CONANDA aponta a “adultização” precoce dos procedimentos coercitivos¹¹.

O Conselho adverte ainda que a transposição mecânica de práticas de contenção da justiça penal de adultos para o microsistema do ECA desvirtua o princípio constitucional da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

10. Conclusão.

O presente parecer conclui, após análise detalhada das alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 2.582/24, pela sua total rejeição. O conjunto da proposta não visa a prometida proteção integral, mas sim medidas que alteram significativamente o sistema de garantias, promovendo tratamento gravoso aos adolescentes em conflito com a lei, incompatíveis com as normas nacionais e internacionais que regem a matéria.

A iniciativa revela hostilidade manifesta aos direitos fundamentais, inobservando o bloco de constitucionalidade e os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Estado brasileiro. Em diversos pontos, o PL nº 2.582/2024 viola o princípio da Vedação ao Retrocesso Social, configurando um risco institucional grave ao Estado Democrático de Direito.

O ataque às garantias juvenis é igualmente preocupante, transmutando práticas empregadas em adultos em pessoas em formação social, cultural, física e psíquica, sem qualquer preocupação com as peculiares condições de desenvolvimento desse grupo de pessoas.

Passados 35 anos da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – lei que, a partir de princípios humanitários e da lógica da “proteção integral” regula, em conformidade com os arts. 227 e 228 da Constituição de 1988, os direitos e garantias das crianças e adolescentes – é possível observar que a realidade infantojuvenil brasileira está bem distante do modelo proposto pelo referido ato normativo. Ao contrário das propostas isonômicas fixadas pelo ECA, muitas crianças e adolescentes brasileiros ainda não têm acesso pleno à educação

¹¹ Resolução nº 233/2022 do CONANDA.

gratuita e de qualidade, não encontram oportunidades dignas de trabalho, não são contempladas por programas de cultura, entretenimento e lazer de qualidade e têm suas trajetórias marcadas pela violência e pela arbitrariedade das diferentes agências que compõem o sistema penal. Não obstante, é justamente em relação a esse grupo que são direcionados acalorados debates acerca do recrudescimento punitivo na atualidade.

Por esses motivos, a indicação do parecer é que o Projeto de Lei seja totalmente rejeitado.

Rio de Janeiro, 28 de março de 2026.

FÁBIO ALMEIDA PEDROTO

Comissão de Criminologia

ELLEN RODRIGUES

Comissão de Criminologia

SIRO DARLAN

Comissão de Criminologia

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECKER, Howard S. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

COHEN, Stanley. Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers. Londres: MacGibbon & Kee, 1972.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº 233, de 30 de dezembro de 2022. Dispõe sobre diretrizes e parâmetros para atendimento socioeducativo. Brasília: CONANDA, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Bulacio vs. Argentina. Sentença de 18 de setembro de 2003 (Fundo, Reparações e Custas). Série C, n. 100. San José: Corte IDH, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai. Sentença de 2 de setembro de 2004 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, n. 112. San José: Corte IDH, 2004.

G1. Deputado aliado de Bolsonaro divulga imagem de manifestação. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 18 set. 2026.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. v. 5. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PEDROTO, Fábio Almeida. Os Delegados de Polícia da Grande Vitória e as Políticas de Drogas. Serra: Milfontes, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal. v. 1. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.