

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB
COMISSÃO DE CRIMINOLOGIA

Indicação nº 005/2026

Autor da Proposta: Roberta Duboc Pedrinha e Paulo Castro

Relator: Fábio Almeida Pedroto

Ementa: Parecer sobre o Projeto de Lei nº 289/2026, em especial sobre as alterações no âmbito jurídico-legais relacionadas à Proteção Integral de crianças e adolescentes.

1. Contextualização da indicação e do objeto discutido. 2. Metodologia. 3. O “feto-criança” e o encarceramento psicológico da mulher. 4. A paradoxalidade da norma e o apagamento da realidade das mulheres brasileiras. 5. Sistema socioeducativo sob ataque: a necessidade de resistência democrática. 6. A questão criminal. 7. Conclusão.

1. Contextualização da indicação e do objeto discutido.

O Projeto de Lei nº 289/2026, de autoria da Deputada Federal Julia Zanatta, sob o pretexto de “reforçar a proteção integral”, propõe uma reforma estrutural e regressiva no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Código Penal. A proposta busca, em síntese:

1. Redefinir o conceito jurídico de criança para abranger o feto “desde a concepção”.
2. Criminalizar de forma autônoma a facilitação ou auxílio ao aborto, com penas de reclusão de até 10 anos.
3. Substituir a lógica socioeducativa por um modelo punitivista de exclusão, elevando o tempo de internação para até 8 anos e criando Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado (USDR).
4. Eliminar a obrigatoriedade da vacinação infantil e esvaziar o caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos e a gestão democrática dos Fundos.

A indicação para este parecer decorre da necessidade de o IAB manifestar-se sobre a compatibilidade dessa “reforma” com o bloco de constitucionalidade e os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Estado brasileiro.

Este movimento legislativo vem na esteira de práticas adotadas nos últimos anos que criam normas sem estudos científicos que as sustentem, em geral 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 médio e longo prazo, são hostis aos direitos fundamentais e ao Estado Democrático brasileiro.

A autora do projeto se notabilizou no cenário político brasileiro por posturas que flertam com o autoritarismo e a apologia ao armamentismo. Ficou nacionalmente conhecida por utilizar camisetas com estampas de fuzis e mensagens que sugerem o confronto direto contra opositores políticos. Sua trajetória parlamentar é pautada pelo desmonte de garantias fundamentais sob a roupagem de um conservadorismo radical que, na prática, promove a desarticulação de políticas de proteção a minorias e grupos vulneráveis.

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

Estas criminalizações primárias propostas alcançam diretamente um público que é política, econômica e socialmente vulnerável, estabelecendo bases jurídicas para controle de classe pela via punitiva², na medida em que o sistema penal (e da socioeducação) não é neutro nem universal, mas instrumento historicamente selecionador de condutas e dirigido prioritariamente contra as classes subalternas³.

2. Metodologia.

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. Em cada tópico, serão indicadas as pretendidas mudanças legislativas e feitas as respectivas análises sob a perspectiva jurídica e criminológica.

Na medida do possível, serão realizados comparativos históricos com legislações correlatas e eventuais análises dos resultados obtidos (ou não obtidos) a partir das premissas que fundamentaram a iniciativa legislativa.

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. O “feto-criança” e o encarceramento psicológico da mulher

Proposta de alteração legislativa (art. 2º da Lei Federal nº 8.069/90):

“Art. 2º. Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa desde a concepção até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

³ BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

A alteração do art. 2º do ECA para considerar criança a pessoa “desde a concepção” não revela um avanço protetivo, mas uma medida de inflação legislativa com fins de controle do corpo feminino e diálogo direto com o campo metafísico. Ao elevar o status jurídico do feto ao de criança, o projeto cria um conflito insolúvel de direitos para aniquilar a autonomia reprodutiva da mulher e todas as complexidades que esta condição apresenta.

Equiparar nascituro à criança é medida legislativa insólita no direito contemporâneo, não parecendo encontrar equivalente em nenhum país do mundo. O que é reconhecido, no limite, são os direitos do ser nascente (vida intrauterina), sendo o nascimento com vida o marco inicial da personalidade jurídica.

Se o nascituro passa a ser juridicamente “criança”, isso poderia reconfigurar toda a clássica estrutura de definição do sujeito passivo no direito penal moderno - principalmente nos crimes contra a vida - impactando, por exemplo, na distinção entre aborto e homicídio, o que certamente geraria inúmeras demandas ao Poder Judiciário (por via de controle de constitucionalidade concentrado ou difuso).

Sob a perspectiva crítica, a ampliação da categoria “criança” ao período pré-natal projeta a intervenção estatal sobre a esfera reprodutiva, com expansão manifesta do poder punitivo.

Ademais, ao se atribuir status de “criança” ao embrião/feto, o Estado pode reduzir investimentos e políticas voltadas às crianças que já nasceram e vivem em situação de abandono ou insegurança alimentar.

Neste caminhar, poderia ainda ser alterada a incidência de qualificadoras nos crimes praticados contra crianças, com tensionamento inevitável em todo o sistema. Dúvidas possíveis:

1. Haveria requalificação de condutas?
2. Haveria ampliação da incidência de agravantes ligadas à vítima criança?

Isso geraria potenciais conflitos com a interpretação constitucional consolidada pelo Supremo Tribunal Federal em julgados sobre interrupção da gestação⁴, inclusive arrastando o debate sobre religião e políticas públicas no campo da

⁴ Ver ADPF 442 - STF.

saúde coletiva para a esfera penal.

Do ponto de vista criminológico (especialmente a partir de autores latino-americanos), a ampliação conceitual poderia:

1. Promover a antecipação da tutela penal.
2. Produzir expansão do poder punitivo com fundamento metafísico/religioso.
3. Converter disputas bioéticas em criminalização ampliada.

Se é certo que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) fala em proteção *em geral*⁵ desde a concepção - expressão que é interpretada de forma não petrificada - a proposta legislativa sob análise torna absoluta essa dita proteção via conceito de “criança”, podendo existir:

1. Conflito hermenêutico no âmbito de aplicabilidade das normas internacionais.
2. Questionamentos sobre proporcionalidade e tendência à criminalização dos direitos reprodutivos da mulher.
3. Emprego do Direito Penal antes mesmo do nascimento, com ampliação do poder punitivo para um campo bioético altamente controverso.

Portanto, a posição deste parecerista é pela rejeição deste excerto do projeto de lei sob análise, pelos seguintes e resumidos fundamentos:

1. O texto viola princípios da Constituição Federal e normas internacionais as quais o Estado brasileiro aderiu.
2. O texto é contrário ao interesse público, notadamente quando se trata de intervenção nos direitos reprodutivos da mulher e na profunda e inédita modificação que seria unificar as categorias de “nascituro” e “criança”.
3. O texto cria insegurança jurídica e incrementa o poder punitivo.

⁵ A Corte esclareceu que a expressão “em geral” no texto da Convenção indica que a proteção da vida antes do nascimento não é absoluta, podendo ser ponderada diante de outros direitos, como a saúde e a autonomia reprodutiva da mulher. Ver *Caso Artavia Murillo e outros*, disponível em <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_por.pdf>. Acesso em 01/02/2026.

4. A paradoxalidade da norma e o apagamento da realidade das mulheres brasileiras

Proposta de alteração legislativa (art. 7º da Lei Federal nº 8.069/90):

“Art. 7º. A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida desde a concepção e à saúde, mediante políticas públicas que permitam o nascimento, evitem a interrupção da gravidez e assegurem o desenvolvimento saudável e harmonioso, em condições dignas de existência.”

Inicialmente, observa-se que a redação carece de uma estrutura gramatical adequada. A menção ao “direito à saúde” e a ações de controle da gravidez que “evitem a interrupção” gera ambiguidades devido à paradoxalidade manifesta, não especificando o (a) destinatário (a) da proteção. Além disso, o texto não utiliza a devida segmentação em sentenças, concentrando um excesso de informações em um único período, o que compromete o processo hermenêutico.

As expressões “desde a concepção” e a menção explícita a “evitar a interrupção da gravidez” favorecem um ambiente de hostilidade social às mulheres, potencializando dilemas e dificultando uma abordagem no campo da saúde pública. Há uma verdadeira “antecipação de culpa” implícita dirigida à gestante que, por algum motivo, deseje ou necessite interromper a gestação. O Estado legislador desloca o foco da proteção social para a vigilância punitiva do corpo feminino. O texto é isolacionista e não dialoga com as imensas contradições materiais, culturais e sociais que atingem o país de ponta a ponta, notadamente em relação às diversas camadas de violência contra as mulheres.

Importante salientar que essas mudanças legislativas atingiriam fortemente crianças e adolescentes que são vitimadas todos os dias no Brasil por violência sexual, favorecendo gravidezes psicologicamente traumatizantes em famílias já vulnerabilizadas, o que coloca em risco a vida e a saúde dessas pessoas em formação biopsíquica.

A proposta, como um todo, acena mais uma vez ao Populismo Penal, onde normas são alteradas de afogadilho para satisfazer clamores morais de ocasião ou atender ao campo ideológico, sem eficácia real na redução dos delitos ou na melhoria da saúde pública, promovendo efeito inverso: empurra mulheres pobres para procedimentos clandestinos e inseguros, gerando danos incalculáveis à

saúde pública, inclusive com impacto econômico significativo.

Diferente do aborto legal, que é um procedimento planejado e de baixo custo, o clandestino frequentemente resulta em emergências médicas graves que sobrecarregam o Sistema Único de Saúde (SUS), com gastos milionários para tratar complicações decorrentes dessa prática⁶.

Proposta de alteração legislativa (art. 5º da Lei Federal nº 8.069/90):

“Art. 244-D. Facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio, a prática de aborto: Pena – reclusão de 3 (três) a 10 (dez) anos e multa.

§ 1º. Se o agente for agente público, profissional de saúde ou agente de entidade de proteção à infância, a pena será aumentada de 1/3 até a metade.

§ 2º. Se resultar em morte da gestante, a pena será aumentada até o dobro.”

O novo art. 244-D propõe penas de 3 a 10 anos para quem facilitar o aborto, transformando profissionais de saúde e agentes de proteção em potenciais alvos do sistema penal, além de tensionar o exercício da atividade sanitária. Eventuais abordagens para fins de esclarecimento acerca dos direitos da mulher em interromper uma gestação, por exemplo, poderiam ser interpretados como “auxílio” ou “instigação”, facilitando uma aproximação punitiva que pode ocasionar retrocessos nas políticas públicas de apoio às mulheres grávidas, mesmo no âmbito hipóteses legais de interrupção. Ademais, a “patrulha moral” que poderia se abater sobre os profissionais pode inviabilizar, em alguns casos, determinadas intervenções.

Sob o ponto de vista técnico-jurídico, há violação do Princípio da Taxatividade (*Lex Certa*). No âmbito do Garantismo Penal, a norma punitiva deve ser clara, delimitada e precisa. Os verbos nucleares “facilitar”, “promover”, “instigar” ou “auxiliar por qualquer meio” constituem tipos penais abertos. Como estamos em um campo em que valores morais e religiosos incidem com grande força, potencializa-se o risco da elasticidade interpretativa, portanto.

Como seria interpretada a orientação de um profissional de saúde acerca do direito da mulher de interromper uma gestação em determinadas circunstâncias?

⁶ Audiência pública no STF ocorrida em 03 de agosto de 2018, no âmbito da ADPF 442.

Seria visto como instigação ou facilitação? A porosidade do tipo penal indubitavelmente fragiliza direitos fundamentais. Não se pode negar o risco jurídico igualmente aumentado na expressão “por qualquer meio”, pois meras condutas informativas poderiam ser vistas a partir de uma percepção de mundo lastreada por um fundamentalismo religioso ou moral.

Outro ponto a se questionar seria a criminalização da rede de apoio: ao dirigir a sanha punitiva para pessoas do círculo familiar ou social da mulher, ocorre um isolamento e dificuldade do acesso à informação e ao cuidado coletivo. Não se trata apenas de punir um ato, mas de criminalizar a rede de proteção e assistência social, substituindo o cuidado pelo monitoramento criminal.

Outrossim, a desproporcionalidade punitiva é patente. A pena de 3 a 10 anos de reclusão para o auxílio ao aborto é manifestamente desproporcional quando comparada ao próprio crime principal no Código Penal brasileiro atual.

Vejamos a contradição sistêmica: o art. 124 do Código Penal prevê pena de 1 a 3 anos de detenção para a gestante que provoca o aborto. Punir o “auxiliar” (conduta acessória classificada tecnicamente como “participação” na teoria dos concursos e agentes) com uma pena mínima que é o triplo da pena máxima atribuída à autoria principal, rompe definitivamente com o princípio constitucional e com a boa técnica da acessoriedade limitada⁷. Ora, se uma pessoa ajuda uma gestante a abortar em caso de estupro (aborto legal), o auxiliar não pode ser punido, pois a conduta principal não foi ilícita. A acessoriedade impede eventual punição de quem ajudou.

Por outro lado, essa redação é absolutamente inusitada nas sistemática normativa pátria e sem paralelo relevante nos principais ordenamentos jurídicos contemporâneos, representando uma das maiores anomalias dogmáticas da história legislativa brasileira. Nem a ditadura cívico-militar ousou inovar desta forma.

A antiga Lei de Segurança Nacional, embora bastante severa e repleta de tipos penais abertos, objetivava a punição do “ato subversivo” em si. Quando previa punição para a propagandeamento ou auxílio, as penas eram subsidiárias ou

⁷ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 10. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2024.

guardavam proporção com o crime principal. Não se encontrava um dispositivo onde “instigar” um piquete ou panfletagem tivesse uma pena mínima superior à execução do próprio ato⁸.

Ora, o Brasil adota, como regra, a Teoria Monista ou Unitária. Segundo o art. 29 do Código Penal, “quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas”. Ou seja, o partícipe (quem auxilia ou instiga) deveria, em tese, receber a mesma pena do autor, podendo o juiz reduzi-la se a participação for de menor importância.

A proposta redacional não apenas cria um tipo autônomo para a participação - o que é raro, mas possível - e estabelece uma moldura penal que inverte a hierarquia da ofensividade. Punir o auxílio com até 10 anos de reclusão enquanto a execução do verbo do tipo pela gestante permanece com a pena máxima de 3 anos de detenção é um contrassenso lógico-jurídico em evidente desconformidade com a dogmática penal básica. Se vivo estivesse, Montezuma certamente quedaria-se perplexo!

Noutra perspectiva, apresenta-se o denominado Populismo Penal: este recrudescimento punitivo paradoxal e sem lastro na gravidade relativa (proporcionalidade) da conduta caracteriza o uso do Direito Penal como ferramenta simbólica e eleitoreira, fazendo tábula rasa da harmonia do sistema jurídico.

Importante assinalar que há evidente uso do Direito Penal Simbólico, conforme nos ensina a criminologia crítica: muitas leis criminais são produzidas para responder a pressões morais ou eleitorais e produzir a impressão de ação estatal, mas sem efetividade concreta. Esse tipo de legislação aumenta penas e cria novos crimes, mas não altera as causas sociais do fenômeno. Invariavelmente não são fundamentadas em estudos científicos, mas sim em sentimentos de indignação, pânico moral e necessidade de reafirmação da norma.

5. Sistema socioeducativo sob ataque: a necessidade de resistência democrática.

Nesta parte do projeto de lei, a proposta traz uma verdadeira viragem punitivista

⁸ BRASIL. **Lei de Segurança Nacional**. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

sob o manto de uma suposta “proteção integral”. O projeto ignora a condição do adolescente como pessoa em desenvolvimento para instituir um sistema de “Direito Penal do Inimigo” juvenil, flertando com o retrocesso institucional e a violação de tratados internacionais de direitos humanos aos quais o Estado brasileiro aderiu. É um abandono da proteção dos adolescentes brasileiros a partir de tipos normativos que ressuscitam algumas mitologias no campo da política criminal, na tentativa de revitalizar um retribucionismo arcaico.

A análise técnica dos dispositivos revela pontos de conflito com princípios consagrados da proteção integral e com o caráter pedagógico do sistema socioeducativo.

Proposta de alteração legislativa (art. 121, §§ 8º, 9º, 10 e 11; art. 6º-A, §§ 1º, 2º e 3º da Lei Federal nº 8.069/90):

“§ 8º. A medida não poderá ultrapassar 8 (oito) anos, devendo ser reavaliada semestralmente.

Viola o princípio da *brevidade* e da *excepcionalidade* da medida privativa de liberdade (art. 227, § 3º, V, CF). A internação deixa de ser uma intervenção pedagógica para se tornar uma pena de confinamento que pode durar toda a adolescência da pessoa. Seria a cassação do direito de viver plenamente essa importante fase de construção de subjetividades, afetos e relações sociais, com o afastamento do jovem das redes comunitárias sendo efetivamente danoso.

Trata-se de uma proposta normativa incompatível com a Constituição e com tratados internacionais como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, as Regras de Beijing e o Comentário Geral n.º 24 das Nações Unidas, que desaconselha o aumento de prazos de privação para adolescentes⁹.

Por outro lado, não há evidências científicas de que aumentar o tempo de internação promova a redução da violência. Portanto, a proposta legislativa não está embasada em estudos de política criminal sérios.

O Levantamento SINASE registra que 81% dos adolescentes em restrição ou privação de liberdade não participam de atividades laborais remuneradas, 37%

⁹ NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos da Criança. **Comentário Geral n.º 24 (2019) sobre os direitos da criança no sistema de justiça juvenil**. CRC/C/GC/24, 2019.

não têm acesso à formação profissional e 42,8% permanecem apenas no ensino fundamental.

A Lei do SINASE e o ECA foram pensados sob a premissa de que a responsabilização de adolescentes deve ter preponderância pedagógica sobre a função sancionatória, com gradação de medidas e preferência por meios em meio aberto antes da internação. Ao permitir o confinamento por até 8 anos, a lógica se inverte: a privação de liberdade deixa de ser excepcional e passa a ser o eixo central da resposta estatal, o que seria paradoxal na sistemática normativa pátria.

Sob o ponto de vista de alocação de recursos públicos, projeções de impacto econômico reforçam o despropósito deste projeto de lei: estudos apontam que o Estado tem um custo médio superior a R\$ 9 mil mensais por adolescente internado¹⁰. Ampliar o tempo máximo significa multiplicar gastos com confinamento em detrimento de investimentos em educação, assistência social e políticas de prevenção.

Do ponto de vista material, uma medida de até 8 anos, cumprida em unidades fechadas que não raro apresentam carências estruturais, atividades educativas limitadas e superlotação recorrente, configura uma verdadeira pena de prisão juvenil, apenas com outra nomenclatura.

“§ 9º. A progressão de regime somente será possível após o cumprimento de $\frac{2}{3}$ (dois terços) da medida”.

Esse parágrafo importa a lógica da Lei de Crimes Hediondos para o sistema socioeducativo, equiparando a fase da adolescência com a vida adulta. A reavaliação semestral torna-se inexecutável diante de um marco temporal tão restrito.

“§ 10. O adolescente que completar 18 (dezoito) anos durante o cumprimento poderá, a critério do juiz, ser transferido para unidade prisional para adultos onde cumprirá o período restante da medida, em ala específica, resguardada sua integridade”.

¹⁰ SOUZA, Laís de Oliveira. **Custo da unidade de medida socioeducativa de internação: um estudo exploratório no CENSE Londrina II**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

A transferência automática para unidade prisional adulta aos 18 anos representa uma inserção a um ambiente criminógeno hostil ao jovem.

A doutrina da proteção integral veda esse trânsito de sistemas, pois a prisão adulta opera em bases absolutamente diferentes. O STF reforça essa separação em alguns julgados¹¹.

Estudo TJMG/PUC-Minas (2018) com 435 adolescentes em mostra reincidência de 30,1% pós-socioeducação (semiliberdade/internação), bem inferior aos 70% no sistema prisional adulto (CNJ). No Amazonas, de 75 egressos socioeducativos, apenas 17 reincidiram (22,7%), com 14 ingressando no sistema penal adulto após 18 anos, evidenciando o risco da transferência¹².

Pesquisa do Instituto Igarapé mapeia 144 estudos: internação na adolescência eleva reincidência adulta, agravada por ausência familiar, desemprego e redes criminosas fortalecidas na prisão; sistema adulto acumula desvantagens (superlotação, violência, drogas), com média nacional de 32% de reentrada prisional¹³, inclusive com inserção faccional.

“§ 11. A progressão de regime dependerá de laudo técnico interdisciplinar que comprove evolução educacional e comportamental, devendo a decisão judicial ser devidamente fundamentada”.

Nesta nova redação, é preocupante a subjetividade da expressão “evolução comportamental”, que é extremamente vaga e imprecisa. Isso pode abrir margem para que o jovem seja punido ou beneficiado apenas por um suposto “bom comportamento” (docilidade), deixando de lado questões estruturais e psicológicas mais profundas.

Por outro lado, a norma flerta perigosamente com a “criminalização” da adolescência, tratando o jovem infrator sob a lógica da execução penal de adultos,

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. **Habeas Corpus nº 143.988/ES. Rel. Min. Gilmar Mendes**. Julgado em 21/08/2020. DJe 28/08/2020.

¹² TJMG; PUC-Minas. **Estudo sobre reincidência de adolescentes egressos do sistema socioeducativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: TJMG/PUC-Minas, 2018. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-e-puc-minas-divulgam-dados-sobre-reincidencia-juvenil.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2026.

¹³ IGARAPÉ, Instituto. **Reincidência e reentrada na prisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Igarapé, 2022. 144 f. (Análise Estatística, n. 56). Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Reincidencia-e-reentrada-na-prisao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2026.

reproduzindo práticas que não comprovaram-se eficazes na redução de crimes. É repetir fórmulas fracassadas em nível socioeducativo.

O Brasil escolheu politicamente a proteção do adolescente, independentemente de sua posição jurídica em um processo socioeducativo. O princípio da *Vedação ao Retrocesso Social* é seriamente afetado nesta proposta de artigo - sendo oportuno ressaltar que o país é signatário de tratados internacionais que exigem que a internação seja a *ultima ratio* e pelo menor tempo possível. Endurecer as regras de saída constitui uma violação indireta de direitos fundamentais já consolidados.

“Art. 6º-A. As medidas socioeducativas previstas no art. 112 serão aplicadas conforme a gravidade do ato infracional, a reincidência e a periculosidade do adolescente, observado o princípio da proporcionalidade.

§ 1º. Fica vedada a aplicação exclusiva de advertência, reparação de dano ou prestação de serviços à comunidade nos casos de atos infracionais equivalentes a crimes dolosos com violência ou grave ameaça à pessoa.

§ 2º. Nos casos de reincidência em ato infracional grave, a medida aplicável será obrigatoriamente de semiliberdade ou internação, vedada a substituição por medida mais branda.

§ 3º. O adolescente vinculado, associado ou colaborador de facção criminosa, organização armada ou grupo terrorista, poderá ser submetido, por decisão judicial fundamentada, a cumprir medidas em Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado (USDR)”.

O critério de “periculosidade” é subjetivo e remete ao ultrapassado *direito penal do autor*¹⁴, focando no que a pessoa é ao invés de analisar o fato em si. Isso ganha mais evidência se considerarmos que o adolescente que pratica o ato infracional está no auge de um processo complexo de mudança física, biológica e psíquica. A categoria “periculosidade” é carregada de preconceitos sociais e raciais, favorecendo um juízo valorativo improvável e descartando a análise da

¹⁴ BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

concretude.

Ao proibir advertência ou prestação de serviços para atos com violência, a proposta elimina a discricionariedade do juiz, impedindo uma valoração do caso concreto mais individualizada. Muitos atos praticados pelos adolescentes por meio de violência são leves ou mesmo insignificantes, como uma mínima escoriação em uma briga, por exemplo. Em casos como estes, uma medida em meio aberto acompanhada por equipes multidisciplinares pode ser mais eficaz para a recuperação do que o convívio com outros adolescentes infratores em unidades de internação.

A obrigatoriedade de internação por reincidência transforma a internação em uma regra automatizada, violando o princípio constitucional da excepcionalidade. Ademais, a expressão “reincidência” está longe de ser conceituada de forma estreme de dúvidas.

As denominadas “USRD’s” (Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado) é uma réplica desajustada do RDD (Regime Disciplinar Diferenciado) das unidades prisionais, focando unicamente no isolamento, desfavorecendo sua integração e vida social com outras pessoas.

Se o objetivo declarado da medida socioeducativa é a harmônica integração social do adolescente por meio de processos educativos, as URSD’s são o seu oposto, pois focam exclusivamente na neutralização do jovem. Ao retirar o acesso a atividades educativas, laborais e de convívio, o Estado desiste de “recuperar” (função declarada) o adolescente, transformando o regime em uma medida puramente retributiva e de exclusão.

“Art. 6º-B. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) constitui o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que regem a execução das medidas aplicadas a adolescentes em conflito com a lei.

§ 1º. O Sinase tem como finalidade assegurar a execução pedagógica das medidas socioeducativas, observando o respeito à dignidade humana, a responsabilização progressiva e a proteção contra a violência institucional.

§ 2º. O Sinase é composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que atuarão de forma articulada sob coordenação da União, conforme plano

nacional elaborado a cada dois anos pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional.

§ 3º. A execução das medidas socioeducativas observará parâmetros nacionais de infraestrutura, recursos humanos, atendimento educacional, saúde e segurança, definidos por ato do Poder Executivo Federal.

§ 4º. O regime disciplinar deverá assegurar:

I – proporcionalidade entre infração e sanção;

II – preservação da integridade física e moral do adolescente;

III – vedação de castigos cruéis ou degradantes;

IV – utilização excepcional de isolamento, com comunicação imediata ao Ministério Público e ao Judiciário.

§ 5º. Os agentes socioeducativos gozarão de porte de arma institucional, inclusive fora da Unidade Socioeducativa, treinamento específico e regime especial de trabalho, conforme regulamentação federal, garantindo-se assistência psicológica e seguro de vida.

§ 6º. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase será regido por esta Lei, cabendo aos Conselhos de Direitos apenas funções consultivas, vedada a edição de normas ou diretrizes de caráter vinculante sobre sua execução ou gestão.

§ 7º. As Unidades Socioeducativas, deverão manter separação entre os adolescentes segundo o sexo biológico, sendo obrigatória a distinção entre unidades masculinas e femininas, conforme as características cromossômicas, gonadais e anatômicas primárias dos internos, observado o respeito à dignidade da pessoa humana e à segurança de todos os adolescentes.

§ 8º. Casos excepcionais de tratamento específico deverão ser objeto de decisão judicial fundamentada, precedida de parecer técnico interdisciplinar, assegurada a prioridade da proteção integral, da segurança e da integridade física e psicológica dos adolescentes envolvidos”.

É espantoso verificar a tentativa de esvaziamento da participação social e deliberativa, com a limitação de atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, permitindo apenas funções meramente consultivas e de acompanhamento. Ao vedar a edição de normas vinculantes e a participação na gestão financeira e escolha de projetos dos Fundos, a proposta rompe com o modelo de democracia participativa e controle social previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Observamos ainda um movimento em direção à militarização da socioeducação com a concessão de porte de arma institucional para agentes socioeducativos, inclusive fora das unidades, alterando a natureza da função de educadores e aproximando o sistema de um modelo puramente prisional e de segurança pública, em detrimento do viés pedagógico.

A vedação de visita íntima tem origem em interpretações morais e religiosas, absolutamente contrária aos pareceres técnicos de especialistas, ignorando aspectos do desenvolvimento da sexualidade e direitos fundamentais consagrados.

A visita íntima é um direito constitucional que concorre para a estabilidade emocional e futura reintegração social. A proibição seria, portanto, uma punição adicional que ignora a necessidade de preservação da família e dos vínculos amorosos como suporte para a ressocialização.

Ademais, o CONANDA¹⁵ e outras entidades defendem que o momento íntimo, quando regulamentado e seguro, previne abusos dentro das unidades e respeita a autonomia do jovem, especialmente os maiores de 14 anos.

A exigência de credenciamento formal e autorização judicial para que organizações não governamentais e movimentos sociais acessem as unidades pode dificultar a fiscalização independente e a execução de atividades pedagógicas externas, prejudicando o processo de ressocialização do jovem.

A proposta veda a remição da medida socioeducativa por meio de frequência escolar, leitura ou atividades lúdicas em casos de atos infracionais graves. Isso retira incentivos fundamentais para o engajamento educacional do adolescente,

¹⁵ BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 214, de 14 de dezembro de 2020. Dispõe sobre os parâmetros para o atendimento socioeducativo em meio fechado e em semiliberdade.** Brasília, DF: CONANDA, [2020]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2026.

pilar essencial da ressocialização.

Há notável interferência na autonomia do ente federado quando se anula disposições de leis, decretos e resoluções estaduais e municipais que tratem de temas como regime disciplinar, segurança e alojamento por gênero. Essa centralização na esfera federal pode ferir a autonomia dos entes federativos na gestão de seus sistemas socioeducativos locais, desconsiderando as particularidades regionais.

Nessa seara, a obrigatoriedade de separação estritamente pelo sexo biológico (características cromossômicas e anatômicas) ignora a identidade de gênero e as diretrizes de direitos humanos voltadas à população LGBTQIA+ no sistema socioeducativo, diretrizes já consagradas no tratamento dos jovens.

Noutra frente de hostilidades à racionalidade e à ciência, a saúde pública é atacada com a vedação da exigência de comprovante de vacinação para acesso a serviços essenciais como matrícula escolar, saúde e assistência social, contrariando o princípio do melhor interesse do adolescente e as políticas de imunização coletiva que visam a proteção de toda a sociedade.

Seguindo a tentativa de destruição do bom senso, a interferência na autonomia pedagógica é gravíssima: a permissão para que pais manifestem objeção a conteúdos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que conflitem com suas convicções pode comprometer a unidade do ensino e a exposição dos jovens a conteúdos científicos e sociais fundamentais para sua formação crítica.

Em conclusão, os dispositivos a partir da Seção IV tendem a um modelo de segurança e punição que se sobrepõe ao modelo educativo e protetivo, além de restringir a participação da sociedade civil e a eficácia de políticas de saúde pública, justificando um posicionamento contrário ao projeto conforme os marcos legais vigentes.

6. A questão criminal

Sobre a criação de novos tipos penais, a proposta de lei altera o art. 7º do CPB, que passa a vigorar acrescido dos arts. 240-A, 240-B e 240-C, com a seguinte redação:

“Art. 240-A Aliciar, recrutar, instigar, induzir, cooptar, patrocinar ou utilizar criança ou adolescente para:

I – a prática de infração penal, ato infracional ou envolvimento com o crime

organizado;

II – a participação em milícias, facções, grupos armados ou organizações terroristas;

III – o envolvimento em atividades de tráfico, contrabando, extorsão, roubo, sequestro ou quaisquer atos de violência;

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 20 (vinte) anos, e multa.

§ 10 Incorre nas mesmas penas quem, por meio da internet, aplicativos, jogos eletrônicos, plataformas digitais, ambientes virtuais ou qualquer meio de comunicação:

I – Instigar, recrutar ou manter contato com criança ou adolescente com o propósito descrito neste artigo;

II – Criar ou divulgar conteúdo com o objetivo de facilitar a cooptação de menores, inclusive músicas que façam apologia ou exaltem facções criminosas e o crime organizado.

§ 2º. A pena é aumentada de metade até o dobro se o crime for cometido:

I – por agente público, professor, religioso, dirigente de instituição, artista, influenciador digital ou pessoa em posição de autoridade ou confiança;

II – com o emprego de violência, grave ameaça, engano, abuso de confiança ou vantagem econômica;

III – mediante promessa de recompensa, uso de meios eletrônicos para ocultar identidade ou atuação transnacional.

§ 3º Se da conduta resultar lesão grave, morte, exploração sexual ou recrutamento efetivo para organização criminosa, a pena será de reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ 4º O consentimento da criança ou adolescente é irrelevante para a configuração do crime.

Art. 240-B. O disposto no art. 240-A aplica-se cumulativamente aos crimes previstos na Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, quando envolver aliciamento de criança ou adolescente.

Pena – reclusão, de 12 (dez) a 25 (vinte e cinco) anos, e multa.”

Essa proposta legislativa caminha em direção a um movimento de expansão do punitivismo desprovido de evidências.

Um ponto que parece bastante relevante é a desproporcionalidade das penas, se compararmos com outros tipos penais que atingem bens jurídicos mais graves.

A pena em abstrato de 12 a 20 anos (art. 240-A) é extremamente elevada, superando crimes como o homicídio simples (6 a 20 anos) e o estupro de vulnerável (8 a 15 anos). Essa escala penal viola o Princípio da Proporcionalidade, pois pune o aliciamento (ato preparatório ou de participação) de forma mais severa que a lesão direta a bens jurídicos fundamentais como a vida e a dignidade sexual.

Um ponto que nos chamou a atenção foi a citação a expressões como “facção”, que não são definidas de forma a afastar subjetivismos diversos. O que poderia ser considerado uma facção¹⁶? Poderia esse conceito ser direcionado para a contenção de grupos sociais específicos ou movimentos coletivos legítimos? É uma preocupação que deve ser seriamente debatida.

Outro ponto de interesse foi a notável sobreposição normativa, gerando um conflito inevitável entre tipos penais, o que poderia fragilizar a correta tipificação do fato. É uma das consequências de se criar condutas típicas de afogadilho, sem uma análise sistemática e detalhada do ordenamento jurídico como um todo. Vejamos os pontos:

O delito de corrupção de menores (art. 244-B do ECA), que já pune a conduta de praticar infração com menor ou induzi-lo a praticá-la, com pena de 1 a 4 anos.

A Lei de Organização Criminosa (Lei 12.850/13) já prevê aumento de pena quando há participação de criança ou adolescente.

A Lei de Drogas (Lei 11.343/06) fricciona com o art. 240-B, que cria uma causa de aumento cumulativa que pode gerar *bis in idem*, pois aquela já majora a pena em casos que envolvem crianças ou adolescentes (art. 40, inciso VI).

O § 1º, II do art. 240-A é o ponto de maior perplexidade, pois ataca a subjetividade e a liberdade de expressão asseguradas constitucionalmente. Ao criminalizar a divulgação de conteúdos culturais (músicas, por exemplo), a norma utiliza termos abertos e indetermináveis. No Direito Penal, como nos

¹⁶ CARVALHO, Raphael Boldt de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (org.). **Direitos fundamentais e segurança pública**. Curitiba: Dialética, 2024.

ensinou Fragoso, a tipificação deve ser taxativa¹⁷. A falta de um mandado de certeza sobre o que definiria “exaltação ao crime” em uma obra artística pode levar à censura prévia e à criminalização de manifestações culturais periféricas, colidindo com a liberdade de expressão artística garantida pela Constituição.

Por sua vez, o § 2º, inciso I amplia o rigor para influenciadores e artistas. A cumulação com uma pena base já bastante alta e causas de aumento que podem dobrar a punição pode resultar em penas abstratas superiores a 40 anos, ultrapassando o limite máximo de cumprimento de pena no Brasil (art. 75 do CPB).

Quanto à boa técnica legislativa, esta não compareceu na redação do projeto. A proposta menciona alterar o art. 7º do CPB, que trata da Extraterritorialidade da Lei Penal, com a infiltração de crimes contra a infância, que ficariam melhor inseridos nos crimes contra a família do CPB ou no próprio ECA. Inserir tipos penais específicos entre regras de aplicação da norma demonstra uma grave deformação da desejável tecnicidade do legislador.

A intenção de combater a atração de crianças ou adolescentes para práticas delitivas é legítima, mas o texto atual peca pelo excesso punitivo e pela imprecisão técnica. Se aprovado como está, não há dúvidas de que será declarado inconstitucional pelo STF por violação a diversos princípios.

7. Conclusão.

O presente parecer, após análise detalhada das alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 289/2026 ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ao Código Penal, conclui pela sua total rejeição. O conjunto da proposta não visa a prometida proteção integral, mas sim uma reforma estrutural e regressiva, marcada pelo expansionismo do poder punitivo, pela ausência de estudos científicos e pelo uso de técnicas de Populismo Penal.

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 289/2026 viola o princípio da Vedação ao Retrocesso Social, configurando um risco

¹⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal: parte geral**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

institucional grave ao Estado Democrático de Direito.

O ataque ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) é igualmente preocupante, transformando a lógica pedagógica em uma espécie de “Direito Penal do Inimigo Juvenil”.

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

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)**. Resolução nº 214, de 14 de dezembro de 2020. Dispõe sobre os parâmetros para o atendimento socioeducativo em meio fechado e em semiliberdade. Brasília, DF: CONANDA, 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983** (Lei de Segurança Nacional).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 143.988/ES. Rel. Min. Gilmar Mendes**. Julgado em 21/08/2020. DJe 28/08/2020.

CARVALHO, Raphael Boldt de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (org.). **Direitos fundamentais e segurança pública**. Curitiba: Dialética, 2024.

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

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Artavia**

Murillo e outros vs. Costa Rica. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_por.pdf. Acesso em 28/03/26.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal: parte geral**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

IGARAPÉ, Instituto. **Reincidência e reentrada na prisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Comitê dos Direitos da Criança. Comentário Geral nº 24 (2019) sobre os direitos da criança no sistema de justiça juvenil**. CRC/C/GC/24, 2019.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 10. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2024.

SOUZA, Laís de Oliveira. **Custo da unidade de medida socioeducativa de internação: um estudo exploratório no CENSE Londrina II**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual de Londrina, 2014.

TJMG; PUC-Minas. **Estudo sobre reincidência de adolescentes egressos do sistema socioeducativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: TJMG/PUC-Minas, 2018.