

PARECER

Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 289/2026, de autoria da Deputada Federal Júlia Zanatta (PL/SC), que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para redefinir a proteção integral desde a concepção, endurecer o sistema socioeducativo, ampliar a repressão penal ao aliciamento e à cooptação de menores, vedar a vacinação infantil compulsória, modificar a gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e reafirmar o caráter meramente consultivo dos Conselhos de Direitos.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Proteção Integral. Medidas Socioeducativas. Sistema Socioeducativo. Criminalização do Aborto. Vacinação Infantil. Conselhos de Direitos. Direitos Humanos. Criminologia. Controle de Convencionalidade.

1. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico versa sobre o Projeto de Lei nº 289/2026, de autoria da Deputada Federal Júlia Zanatta (PL/SC), que propõe alterações substanciais na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), bem como no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), sob a justificativa de “reforçar a proteção integral desde a concepção, endurecer o combate à cooptação de menores pelo crime, aperfeiçoar as medidas socioeducativas, ampliar a proteção em ambiente digital, vedar a sexualização precoce, dispor sobre a gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e reafirmar o caráter consultivo dos Conselhos de Direitos”.

A proposição legislativa encontra-se em tramitação perante a Câmara dos Deputados e, embora se apresente sob o discurso de aperfeiçoamento da doutrina da proteção integral prevista no art. 227 da Constituição da República, promove, em verdade, uma profunda reconfiguração estrutural do sistema de proteção infantojuvenil brasileiro,

com repercussões diretas sobre o regime jurídico do direito à infância, da política socioeducativa, da saúde pública, da participação democrática e da própria compreensão constitucional acerca dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Nos termos da Indicação apresentada pelas Comissões de Criminologia e de Direitos Humanos do Instituto dos Advogados Brasileiros, o Projeto de Lei pretende, em linhas gerais: redefinir o conceito de criança para abranger o feto desde a concepção; ampliar a tutela penal indireta sobre o aborto mediante a criação de novo tipo incriminador; endurecer significativamente o sistema socioeducativo, com ampliação do prazo máximo de internação, restrição da progressão de medida, obrigatoriedade de semiliberdade ou internação em hipóteses específicas e possibilidade de transferência de adolescentes para unidades prisionais de adultos; instituir Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado (USDR), com nítida inspiração penitenciária; vedar a compulsoriedade da vacinação infantil e a exigência de comprovante vacinal como condição para acesso a direitos; retirar dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente sua natureza deliberativa, reduzindo-os a órgãos meramente consultivos; e transferir integralmente ao Poder Executivo a gestão dos Fundos da Criança e do Adolescente, excluindo a participação efetiva da sociedade civil organizada.

No campo da proteção à vida desde a concepção, o projeto altera o art. 2º do ECA para estabelecer que se considera criança, para os efeitos da lei, a pessoa “desde a concepção até doze anos de idade incompletos”, além de modificar os arts. 4º e 7º para assegurar proteção à vida desde a concepção e criar o art. 244-D, que tipifica como crime “facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio, a prática de aborto”, com pena de reclusão de três a dez anos, inclusive com majorantes específicas para agentes públicos, profissionais da saúde e agentes de entidades de proteção à infância.

No âmbito socioeducativo, o projeto amplia o tempo máximo de internação para até oito anos, condiciona a progressão ao cumprimento de dois terços da medida, admite a transferência do adolescente que complete dezoito anos para unidade prisional de adultos e institui regime diferenciado para adolescentes vinculados a facções criminosas, organizações armadas ou grupos considerados de alta periculosidade, incorporando ao sistema socioeducativo lógica de contenção e neutralização própria do sistema penitenciário adulto.

Em matéria de saúde pública, a proposição estabelece a vedação da vacinação compulsória de crianças e adolescentes, inclusive em contextos de emergência sanitária, pandemia ou calamidade pública, além de proibir a exigência de comprovante vacinal como condição para matrícula escolar, acesso a serviços públicos, benefícios sociais e demais direitos civis e sociais, alterando significativamente a política sanitária consolidada no ordenamento jurídico brasileiro.

No plano institucional, o projeto promove alteração igualmente sensível ao retirar dos Conselhos de Direitos qualquer competência normativa vinculante e qualquer participação deliberativa na gestão financeira dos Fundos da Criança e do Adolescente, atribuindo ao Poder Executivo exclusividade na arrecadação, movimentação, execução e destinação dos recursos, o que implica evidente esvaziamento da arquitetura participativa construída pela Constituição de 1988 e pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente.

A justificativa parlamentar sustenta que a proposta não representa retrocesso institucional nem retorno a modelos superados, afirmando tratar-se de aprofundamento da doutrina da proteção integral e de fortalecimento da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, em conformidade com a Constituição Federal e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Todavia, a leitura sistemática do texto normativo revela movimento diverso: longe de aprofundar a proteção integral, o projeto promove significativa inflexão punitivista, moralizante e centralizadora, substituindo a lógica garantista e emancipatória inaugurada pelo ECA por uma racionalidade de expansão penal, enfraquecimento do controle social democrático e reaproximação de paradigmas tutelares historicamente superados pelo constitucionalismo democrático.

Trata-se, indubitavelmente, de temática das mais relevantes no momento atual, por uma série de circunstâncias, *data venia*, não propriamente porque o projeto afirme pretender “aprofundar a doutrina da proteção integral” e promover maior equilíbrio entre direitos, deveres, responsabilização e segurança jurídica, como sustentado em sua justificativa parlamentar, mas justamente porque suas disposições revelam potencial de grave regressão normativa e institucional em matéria de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ao tensionar pilares estruturantes do constitucionalismo inaugurado em 1988 e da própria lógica fundante do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Isso se evidencia especialmente porque: (1º) a ampliação do conceito de criança para alcançar o feto desde a concepção, associada à criação de novo tipo penal relacionado ao aborto, representa inequívoca tentativa de recrudescimento penal indireto sobre direitos reprodutivos e sobre a atuação de profissionais da saúde, agentes públicos e redes de proteção social; (2º) o endurecimento das medidas socioeducativas, com ampliação da internação, restrição da progressão e possibilidade de transferência para unidades prisionais adultas, promove a substituição da excepcionalidade pedagógica pela centralidade da contenção punitiva; (3º) a criação das Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado aproxima perigosamente o sistema socioeducativo da racionalidade penitenciária adulta, em manifesta contradição com a finalidade ressocializadora e protetiva do SINASE; (4º) a vedação da vacinação infantil compulsória e da exigência de comprovante vacinal compromete diretamente políticas públicas de saúde coletiva e o próprio princípio do melhor interesse da criança; (5º) a retirada do caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos e da participação da sociedade civil na gestão dos Fundos da Criança e do Adolescente fragiliza o modelo constitucional de democracia participativa e de controle social das políticas públicas de infância e juventude; e (6º) a reunião de todas essas alterações revela nítido deslocamento da doutrina da proteção integral para uma racionalidade de controle moral, expansão penal e centralização administrativa, incompatível com os compromissos constitucionais e convencionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Ademais, cabe considerar que a realidade social brasileira já demonstra, cotidianamente, a insuficiência estrutural do sistema de proteção da infância e da adolescência, especialmente quando observamos o avanço da seletividade penal juvenil, a persistência da violência institucional no sistema socioeducativo, o déficit histórico de acesso à saúde pública e a fragilidade de mecanismos democráticos de participação e fiscalização social. Em vez de enfrentar tais problemas por meio do fortalecimento de garantias, da ampliação de políticas públicas e da efetivação material dos direitos fundamentais, a proposição legislativa desloca a resposta estatal para o recrudescimento sancionatório e para a redução dos espaços de controle democrático.

No campo socioeducativo, por exemplo, os dados empíricos e a própria literatura especializada demonstram que o encarceramento juvenil prolongado, a institucionalização punitiva e a assimilação de lógicas penitenciárias adultas não

produzem redução de violência, tampouco maior proteção social, mas aprofundam trajetórias de exclusão, estigmatização e reincidência, especialmente sobre adolescentes negros, pobres e periféricos, historicamente mais vulneráveis aos processos de criminalização seletiva.

Da mesma forma, no âmbito sanitário, a experiência recente da pandemia demonstrou que a proteção da infância depende de políticas públicas baseadas em responsabilidade coletiva, informação qualificada e prevenção, e não da fragilização da cobertura vacinal mediante discursos de excepcionalização da autoridade sanitária em nome de uma suposta liberdade familiar absoluta, incompatível com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

Feitas estas considerações à guisa de relatório e contextualização do objeto e da relevância da análise, em atenção à provocação institucional, este parecer buscará, nos tópicos seguintes, analisar o teor da referida produção legiferante desde a perspectiva mais atual que orienta o saber dos direitos, especialmente da teoria crítica e da proteção integral da infância, bem como do ordenamento jurídico pátrio, tendo como referente a defesa intransigente dos direitos e garantias fundamentais, pedras angulares do Estado de Direito e da Democracia brasileira, em consonância com as orientações internacionais de direitos humanos às quais o Estado brasileiro se encontra vinculado, especialmente à luz do art. 5º, § 2º, da Constituição da República.

Feitas estas considerações introdutórias, passa-se à análise material da proposição legislativa, sob a perspectiva da criminologia crítica, da proteção integral e do controle de constitucionalidade e de convencionalidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. ANÁLISE ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS DO PL Nº 289/2026

A análise do Projeto de Lei nº 289/2026 exige compreensão que ultrapasse a leitura isolada de seus dispositivos, pois não se está diante de mera alteração pontual do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas de verdadeira reconfiguração estrutural do sistema de proteção infantojuvenil brasileiro, que busca o esvaziamento completo de diversos mecanismos de proteção do indivíduo. A proposta legislativa, embora formalmente apresentada sob o discurso de fortalecimento da proteção integral, revela,

em seu conteúdo material, inequívoco deslocamento paradigmático: abandona-se a centralidade da garantia de direitos para substituí-la por uma racionalidade de expansão penal, endurecimento institucional, moralização normativa, enfraquecimento dos mecanismos democráticos de participação social e o fortalecimento de teorias conspiratórias relativas à vacinação.

A doutrina da proteção integral, consagrada no art. 227 da Constituição da República e incorporada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não se estrutura a partir da lógica do controle repressivo, mas da prioridade absoluta na efetivação de direitos fundamentais, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de especial proteção estatal, familiar e comunitária. O ECA representa precisamente a ruptura com o antigo paradigma menorista, tutelar e correccional, substituindo a antiga lógica da situação irregular por um modelo constitucional fundado na dignidade humana, no melhor interesse da criança e na excepcionalidade de qualquer medida restritiva de liberdade.

O Projeto de Lei nº 289/2026, contudo, promove movimento inverso. Ao ampliar o conceito de criança para alcançar o nascituro desde a concepção, ao criar novos mecanismos de criminalização indireta do aborto, ao transformar o sistema socioeducativo em extensão funcional do sistema penitenciário adulto, ao enfraquecer políticas públicas de vacinação obrigatória, ao esvaziar o papel deliberativo dos Conselhos de Direitos e ao retirar da sociedade civil a cogestão dos Fundos da Criança e do Adolescente, a proposição legislativa rompe com a arquitetura constitucional construída a partir de 1988 e reaproxima o ordenamento jurídico de modelos autoritários historicamente superados.

Não se trata, portanto, de simples divergência legislativa sobre política pública, mas de matéria que envolve controle de constitucionalidade material e controle de convencionalidade, diante da manifesta tensão entre o projeto e os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro perante a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, as Regras de Beijing, as Diretrizes de Riad, as Regras de Havana e todo o sistema internacional de proteção da infância e da adolescência.

A proposta legislativa, em sua integralidade, pode ser compreendida a partir de cinco grandes eixos de regressão normativa: **o primeiro**, relacionado à ampliação da tutela penal sobre a gestação e à criminalização indireta do aborto mediante a redefinição

da criança desde a concepção; **o segundo**, referente ao recrudescimento do sistema socioeducativo, com expansão da internação, criação de mecanismos de contenção de inspiração penitenciária e flexibilização da separação entre justiça juvenil e sistema prisional adulto; **o terceiro**, atinente à fragilização das políticas públicas de saúde coletiva mediante a vedação da vacinação compulsória infantil; **o quarto**, relacionado ao esvaziamento institucional dos Conselhos de Direitos e da participação democrática da sociedade civil; e **o quinto**, concernente ao deslocamento ideológico da própria doutrina da proteção integral para um modelo de controle moral e expansão do poder punitivo.

Cada um desses núcleos normativos revela incompatibilidades constitucionais e convencionais próprias, exigindo análise individualizada e tecnicamente aprofundada, razão pela qual o presente parecer procederá ao exame específico de cada um deles, demonstrando que, longe de aprofundar a proteção integral, o Projeto de Lei nº 289/2026 representa significativo retrocesso legislativo, institucional e humanitário.

Diante disso, a conclusão que desde já se antecipa é pela manifesta inconveniência jurídica, inconstitucionalidade material e incompatibilidade convencional da proposição, impondo-se, por conseguinte, sua rejeição integral pelo Parlamento, em preservação da ordem constitucional, da proteção integral e da própria legitimidade democrática do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

Passa-se, assim, ao exame pormenorizado de seus principais eixos estruturantes.

2.1.1. A AMPLIAÇÃO DA TUTELA PENAL SOBRE A GESTAÇÃO E A CRIMINALIZAÇÃO INDIRETA DO ABORTO: A INCOMPATIBILIDADE DA PROTEÇÃO INTEGRAL “DESDE A CONCEPÇÃO” COM A ORDEM CONSTITUCIONAL E CONVENCIONAL

2.1.1.1. DA ALTERAÇÃO DO ART. 2º DA LEI 8.069. TENTATIVA DE CRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO.

A primeira e mais estrutural alteração promovida pelo Projeto de Lei nº 289/2026 incide precisamente sobre o núcleo conceitual do Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 1º da proposição modifica o art. 2º da Lei nº 8.069/1990 para estabelecer que:

“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.” (NR)

A construção normativa do conceito de criança e adolescente no ordenamento jurídico brasileiro não decorre de uma opção meramente etária ou de simples conveniência legislativa, mas resulta de um processo histórico de transformação social, política e jurídica que buscou superar antigos paradigmas de exclusão e controle. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, representou marco decisivo nesse percurso ao consolidar uma nova compreensão da infância e da adolescência, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral, em substituição à lógica anterior fundada no tratamento corretivo e repressivo do chamado “menor”.¹

O ECA surge em um contexto de redemocratização constitucional e de intensa mobilização social, especialmente após a Constituição de 1988, cujo art. 227 estabeleceu a prioridade absoluta da infância e da adolescência como dever compartilhado da família, da sociedade e do Estado. A nova legislação rompe com o paradigma do Código de Menores, que vinculava crianças pobres, negras e em situação de vulnerabilidade à noção pejorativa de “menor”², associando infância à periculosidade social e legitimando práticas institucionais de vigilância, segregação e disciplinamento.³

Essa superação não se restringiu à alteração terminológica, mas implicou verdadeira mudança de paradigma jurídico, passando então a criança ser reconhecida como “sujeitos de direitos” de “prioridade absoluta”.⁴ A criança deixou de ser

¹ KROMINSKI, Vanessa de Jesus; LOPES, Renice Ribeiro; FONSECA, Débora Cristina. A normatização do conceito criança e adolescente numa perspectiva histórico cultural. **Cadernos de Pedagogia**. São Carlos. V. 14, n. 30, p. 32-46, 2020. Disponível em: <https://cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/1478>. Acesso em: 18 abr. 2026.

² “o menor, como era identificada a criança pobre brasileira, sempre ocupou um lugar desprestigiado na nossa sociedade, colocado em situação de dependência, sem o exercício natural de direitos, ou seja, sempre encarado como um verdadeiro ‘coitadinho’ e um objeto necessário de tutela penal (Neto, in Ribeiro C Barbosa, 1987, p. 69)”. NUCCI, Guilherme de Souza. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. São Paulo: Editora Forense, 2025. p. 11.

³ KROMINSKI, Vanessa de Jesus; LOPES, Renice Ribeiro; FONSECA, Débora Cristina. A normatização do conceito criança e adolescente numa perspectiva histórico cultural. **Cadernos de Pedagogia**. São Carlos. V. 14, n. 30, p. 32-46, 2020. Disponível em: <https://cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/1478>. Acesso em: 18 abr. 2026. p. 38.

⁴ DE OLIVEIRA, Thalissa Corrêa. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de**

compreendida como objeto de tutela estatal e passou a ocupar posição de centralidade na estrutura de direitos fundamentais, sendo reconhecida como sujeito ativo de proteção e participação social. O Estatuto, ao definir criança como a pessoa até doze anos incompletos e adolescente entre doze e dezoito anos, não apenas delimita uma faixa cronológica, mas expressa a incorporação normativa de uma concepção constitucional fundada na dignidade humana e no desenvolvimento integral.

Embora a alteração possa, à primeira vista, parecer mera reformulação terminológica, trata-se de profunda mutação normativa com relevantes repercussões constitucionais, penais, sanitárias e convencionais. O Estatuto da Criança e do Adolescente foi concebido para assegurar proteção integral à pessoa em desenvolvimento já inserida na ordem jurídico-social enquanto sujeito de direitos, rompendo com a antiga doutrina da situação irregular e substituindo-a por um modelo garantista fundado na dignidade humana, na prioridade absoluta e na proteção especial da infância e da adolescência.

A tentativa de deslocar esse conceito para alcançar a vida intrauterina desde a concepção não constitui simples reforço protetivo, mas verdadeira reconfiguração ideológica do próprio sistema, instrumentalizando a doutrina da proteção integral para antecipar tutela penal sobre a gestação e ampliar mecanismos indiretos de criminalização do aborto, resultando assim na busca pela violação de direitos humanos já reconhecidos por todo ordenamento jurídico e ainda, decisões de Cortes Internacionais.

A história demonstra que o controle jurídico sobre a reprodução feminina raramente se apresentou sob a forma explícita de punição direta; em regra, ele se constrói mediante a apropriação moral de categorias protetivas. Um registro histórico é o *Malleus Maleficarum*, no século XV, a perseguição institucional às mulheres associadas ao saber reprodutivo, às parteiras, curandeiras e à autonomia sobre o próprio corpo representou não apenas repressão religiosa, mas verdadeiro mecanismo de disciplinamento social da sexualidade e da maternidade.

Como bem demonstra Silvia Federici, a chamada caça às bruxas constituiu instrumento de reorganização patriarcal e econômica da modernidade, subordinando os corpos femininos à lógica da reprodução compulsória e do controle institucional⁵. A

Direito de Valença, v. 10, n. 2, 2013. Disponível em: <https://unifaa.emnuvens.com.br/FDV/article/download/173/141>. Acesso em: 20 jun. 2026. p. 353.

⁵ “Na Igreja, como destaca Gioacchino Volpe, as mulheres não eram nada.” Federici, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. p. 101.

racionalidade punitiva não desapareceu; apenas sofisticou seus mecanismos. Saem os tribunais inquisitoriais, ingressa o sistema penal; sai a heresia, surge a moralização legislativa; sai a fogueira, permanece a criminalização simbólica e concreta da autonomia reprodutiva.

É precisamente nesse fenômeno que se insere a presente proposição legislativa. Ao redefinir a criança como sujeito jurídico desde a concepção dentro do próprio ECA, o projeto não apenas altera conceito legal, mas cria base hermenêutica para expansão repressiva sobre meninas, mulheres e profissionais da rede de proteção, permitindo que a linguagem da infância seja instrumentalizada como fundamento de recrudescimento penal e perseguição, tal como durante o período inquisitorial.

A Constituição da República não adota essa formulação absoluta. O texto constitucional protege a vida, a dignidade humana e a saúde, mas não estabelece expressamente a personalidade jurídica plena desde a concepção como cláusula absoluta e indisponível. Ao contrário, o sistema constitucional exige ponderação entre direitos fundamentais em situações concretas, especialmente quando estão em jogo autonomia reprodutiva, saúde física e psíquica, dignidade e proteção contra violência sexual.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou essa matéria de forma relevante na ADPF 54⁶, ao reconhecer a possibilidade de interrupção da gestação de fetos anencéfalos, afastando a leitura puramente biologicista da tutela da vida e reafirmando que a mulher não pode ser reduzida à condição de mero suporte biológico da gestação. Da mesma forma, no HC 124.306⁷, a Corte reconheceu a profunda tensão entre criminalização expansiva do aborto e os direitos fundamentais das mulheres, especialmente diante da seletividade social produzida pelo sistema penal.

⁶ “No Brasil, onde, para efeitos da legislação infraconstitucional (à míngua de decisão expressa do constituinte sobre a matéria), a prática voluntária do aborto, salvo nos casos em que se verifique risco de vida para a mãe ou que esta tenha sido vítima de delito sexual (estupro), segue sendo crime, o problema está longe de ser equacionado, mesmo com a decisão do STF na ADPF 54, em que foi considerada legítima a interrupção da gravidez nos casos de anencefalia fetal. (...) No âmbito do direito comparado, diferentemente da solução adotada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, que reconheceu um direito da mulher à prática do aborto nos primeiros meses de gestação,⁴⁴ o Tribunal Constitucional Federal alemão afirmou que a proteção da dimensão objetiva do direito à vida não requer que o Estado efetue a salvaguarda da vida intrauterina por meio do direito penal, pois a decisão específica relativa ao “como” proteger a vida humana (e não apenas nessa fase) estaria reservada ao legislador, no âmbito de sua liberdade democrática de conformação (Sarlet; Ingo Wolfgang; Marinoni; Guilherme; Mitidiero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 159. ed. 2026. p. 365).

⁷ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/hc124306lrb.pdf>. Acesso em 20 jun. 2026.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, deve-se considerar que, embora a Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabeleça a proteção da vida humana desde a concepção, essa previsão não conduz necessariamente ao reconhecimento de um direito subjetivo titularizado pelo nascituro, sendo possível compreender essa proteção a partir de sua dimensão objetiva. Ainda assim, o reconhecimento dessa dimensão objetiva não estabelece, por si só, a forma específica pela qual o Estado deverá concretizar tal proteção, tampouco permite afirmar que a vida deva receber o mesmo grau de tutela em todas as etapas de seu desenvolvimento.⁸

De igual modo, independentemente da posição que venha a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que ainda não apresentou entendimento conclusivo sobre a matéria, mostra-se difícil sustentar, no contexto brasileiro, a existência de um direito fundamental ao aborto, circunstância que, entretanto, não conduz necessariamente à conclusão de que sua prática deva ser objeto de sanção criminal. Por outro lado, mesmo na hipótese de se reconhecer a existência de um direito ao aborto, este não poderia ser compreendido em caráter absoluto, especialmente diante da necessidade de consideração de outros direitos ou bens jurídico-constitucionais envolvidos, notadamente a proteção da vida do nascituro.⁹

Sob a perspectiva convencional, a incompatibilidade torna-se ainda mais evidente. O art. 4.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe que o direito à vida deve ser protegido, “em geral, desde a concepção”, expressão que deliberadamente afasta interpretação automática e absoluta¹⁰. A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica*¹¹, assentou que a proteção pré-natal não implica reconhecimento de personalidade jurídica plena e absoluta ao embrião, exigindo compatibilização com os demais direitos fundamentais envolvidos.

A tentativa legislativa de converter o ECA em instrumento de tutela penal antecipada viola, portanto, não apenas a racionalidade constitucional da proteção integral, mas também o controle de convencionalidade exigido pelo sistema interamericano.

⁸ Sarlet; Ingo Wolfgang; Marinoni; Guilherme; Mitidiero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 159. ed. 2026. p. 365.

⁹ Sarlet; Ingo Wolfgang; Marinoni; Guilherme; Mitidiero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 159. ed. 2026. p. 365.

¹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

¹¹ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_por.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

Além disso, sob a perspectiva técnico-legislativa, a alteração promove confusão estrutural no próprio regime estatutário. O ECA disciplina direitos da criança e do adolescente em múltiplas dimensões práticas (convivência familiar, acolhimento institucional, medidas protetivas, responsabilização estatal, políticas públicas, saúde, educação, guarda, adoção e sistema socioeducativo) categorias que pressupõem personalidade jurídica inserida no mundo relacional concreto, e não simples abstração biológica da vida intrauterina.

Transformar o nascituro em criança para todos os efeitos estatutários produz evidente insegurança jurídica e contamina sistemicamente institutos que jamais foram construídos para essa finalidade.

Não se trata, portanto, de fortalecimento da proteção integral, mas de sua distorção instrumental. O Projeto de Lei converte o Estatuto da Criança e do Adolescente em plataforma simbólica de expansão penal reprodutiva, deslocando o eixo da proteção da infância para a vigilância da gestação.

Em vez de aprofundar direitos fundamentais, a proposta reabilita antigas racionalidades tutelares e moralizantes incompatíveis com o constitucionalismo democrático, com a jurisprudência constitucional e com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Por essa razão, a alteração proposta ao art. 2º do ECA revela manifesta inconstitucionalidade material e incompatibilidade convencional, impondo-se sua rejeição integral.

A compreensão histórica da criminalização dos corpos femininos e da tutela penal da reprodução não pode ser realizada sem o resgate de um dos mais emblemáticos marcos simbólicos da perseguição moral e institucional da autonomia das mulheres: o *Malleus Maleficarum*, publicado no século XV por Heinrich Kramer e Jacob Sprenger, obra que se consolidou como um dos principais instrumentos ideológicos da perseguição inquisitorial às mulheres na Europa.

Muito mais do que um tratado religioso, o denominado “Martelo das Feiticeiras” representou a consolidação de uma racionalidade de controle sobre o corpo feminino, sobre a sexualidade e sobre a capacidade reprodutiva das mulheres, associando feminilidade, autonomia e desvio moral a categorias de periculosidade social. A figura da mulher passou a ser construída, naquele imaginário jurídico-moral, como espaço de

suspeição permanente, especialmente quando relacionada à sexualidade, à maternidade e ao exercício de qualquer forma de autodeterminação sobre seu próprio corpo.

A perseguição às chamadas bruxas não se limitava a uma dimensão teológica ou supersticiosa; tratava-se de verdadeiro mecanismo de disciplinamento social e político, profundamente vinculado ao controle da reprodução, da maternidade e da organização familiar. Parte expressiva das perseguições recaía precisamente sobre mulheres parteiras, curandeiras e detentoras de saberes ligados ao cuidado do corpo feminino, à contracepção, ao parto e à interrupção da gestação, revelando como o poder punitivo historicamente se estruturou sobre a vigilância da autonomia reprodutiva.

A criminologia crítica contemporânea demonstra que esse paradigma não desapareceu; apenas sofisticou seus mecanismos de legitimação. A substituição da fogueira pela tutela penal simbólica não alterou substancialmente a lógica de fundo: persiste a tentativa de controle estatal sobre corpos femininos por meio da moralização legislativa, da expansão penal e da seletividade institucional. **O aborto, nesse cenário, permanece como um dos campos mais sensíveis de disputa entre autonomia, dignidade e poder punitivo.**

É precisamente sob essa perspectiva que se insere o Projeto de Lei nº 289/2026, ao propor a alteração do art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente para estabelecer que se considera criança, para os efeitos da lei, a pessoa “desde a concepção até doze anos de idade incompletos”, além de modificar os arts. 4º e 7º para assegurar a proteção da vida desde a concepção e criar o art. 244-D, que tipifica como crime “facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio, a prática de aborto”, com pena de reclusão de três a dez anos, inclusive com causas de aumento específicas para profissionais da saúde, agentes públicos e integrantes de entidades de proteção à infância.

Embora a justificativa parlamentar sustente que a proposta preservaria as hipóteses legais de interrupção da gravidez previstas no Código Penal, a estrutura normativa revela movimento diverso. A criação de um tipo penal autônomo, com redação aberta e elevada carga de indeterminação semântica, amplia significativamente o espectro de criminalização indireta, permitindo a incidência repressiva não apenas sobre a gestante, mas sobre toda a rede de apoio institucional, médica, psicológica e assistencial que a cerca.

A expressão “facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio” revela técnica legislativa de expansão máxima da incidência penal, alcançando profissionais de

saúde, assistentes sociais, psicólogos, defensores públicos, agentes de proteção e até mesmo familiares que atuem em contextos de vulnerabilidade extrema, inclusive em situações limítrofes envolvendo gravidez decorrente de violência sexual, risco à saúde ou grave sofrimento psíquico.

Não se trata, portanto, de mera reafirmação da tutela da vida, mas da construção de um mecanismo de intimidação institucional e de produção de medo jurídico, com potencial de inviabilizar, na prática, o acesso às próprias hipóteses legais de aborto já reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela jurisprudência constitucional.

A Constituição da República não autoriza tal regressão. O art. 1º, III, consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito; o art. 5º assegura liberdade, autonomia e integridade pessoal; e o art. 6º, em diálogo com o art. 196, protege o direito à saúde em sua dimensão integral, inclusive reprodutiva¹². A proteção constitucional à vida não pode ser instrumentalizada para anular a condição de sujeito de direitos da mulher, reduzindo-a à função biológica de suporte gestacional.

A proteção integral da criança não pode ser instrumentalizada como fundamento para expansão simbólica do direito penal contra mulheres e profissionais da rede de cuidado. Fazer isso significa abandonar o constitucionalismo democrático para reabilitar, ainda que sob linguagem contemporânea, velhos mecanismos de punição moral que atravessam séculos desde o *Malleus Maleficarum* até as modernas formas de criminalização reprodutiva.

2.1.1.2. DA ALTERAÇÃO DO ART. 4º DA LEI Nº 8.069/1990: A PROTEÇÃO “DESDE A CONCEPÇÃO” COMO FUNDAMENTO PARA A AMPLIAÇÃO DA TUTELA PENAL SOBRE O ABORTO

Na mesma linha adotada anteriormente, o art. 2º do Projeto de Lei nº 289/2026 propõe alteração substancial do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, mediante a inserção da expressão “desde a concepção” no conjunto de direitos cuja efetivação deve ser assegurada, com prioridade absoluta, pela família, pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo poder público.

A redação proposta passaria a estabelecer:

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 jul. 2026.

“Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com prioridade absoluta, a efetivação dos direitos referentes à vida desde a concepção, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

A modificação, novamente, não pode ser compreendida como simples acréscimo terminológico. A introdução da expressão “desde a concepção” no art. 4º deve ser interpretada sistematicamente com a alteração anteriormente proposta ao art. 2º e, sobretudo, com as modificações subsequentes dos arts. 7º e 10 e com a criação do art. 244-D. Há, portanto, uma sequência normativa coerentemente estruturada pelo Projeto de Lei: inicialmente, atribui-se a condição de criança desde a concepção; posteriormente, incorpora-se a vida desde a concepção ao regime de prioridade absoluta; em seguida, direcionam-se políticas públicas à preservação da gestação e, finalmente, amplia-se a intervenção penal sobre condutas relacionadas ao aborto.

É justamente essa leitura sistemática que permite compreender a dimensão da alteração proposta. O art. 4º do ECA ocupa posição central na estrutura normativa da doutrina da proteção integral, reproduzindo, no plano infraconstitucional, a determinação contida no art. 227 da Constituição da República. Ao inserir a expressão “desde a concepção” nesse dispositivo, o Projeto pretende transportar para o núcleo principiológico do Estatuto uma definição que não se encontra expressamente estabelecida pelo constituinte no art. 227.

Mais do que isso, pretende-se atribuir à proteção da vida intrauterina o regime jurídico da prioridade absoluta, instituto constitucionalmente construído para assegurar direitos fundamentais às crianças, aos adolescentes e aos jovens. A alteração, portanto, ultrapassa a proteção jurídica conferida ao nascituro pelo ordenamento vigente e procura equipará-la, para os efeitos do Estatuto, à posição jurídica constitucionalmente conferida à criança.

Tal opção legislativa produz consequências particularmente sensíveis quando confrontada com as hipóteses de interrupção da gestação admitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ainda que o Projeto, em dispositivo posterior, faça referência à preservação das hipóteses legais de interrupção da gravidez, a introdução de uma tutela

absoluta “desde a concepção” no próprio núcleo da prioridade absoluta cria evidente tensão interpretativa com direitos fundamentais já reconhecidos às mulheres e meninas, especialmente nos casos de gravidez decorrente de violência sexual.

Nesse aspecto, é necessário distinguir a proteção jurídica da vida em formação da atribuição de caráter absoluto a essa proteção. O reconhecimento de tutela jurídica à vida intrauterina não conduz, por si só, à conclusão de que esta deva prevalecer invariavelmente sobre todos os demais direitos fundamentais envolvidos. Dignidade, liberdade, integridade física e psíquica, saúde e autonomia igualmente integram a ordem constitucional e não podem ser simplesmente neutralizados mediante alteração infraconstitucional do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A problemática mostra-se ainda mais evidente quando a disposição é submetida ao controle de convencionalidade. O art. 4.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao disciplinar o direito à vida, emprega deliberadamente a expressão “em geral, desde o momento da concepção”. Conforme já mencionado, no caso *Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afastou uma interpretação absoluta dessa proteção, estabelecendo parâmetros que impedem transformar a tutela da vida pré-natal em mecanismo automático de supressão dos demais direitos protegidos pela Convenção.

É nesse ponto que a alteração proposta ao art. 4º revela sua conexão direta com a expansão do poder punitivo analisada neste parecer. Isoladamente, o dispositivo não cria novo crime nem modifica as hipóteses atualmente admitidas de interrupção da gestação. Sistemáticamente, contudo, desempenha função muito mais relevante: procura construir a premissa normativa sobre a qual os dispositivos subsequentes do Projeto passam a justificar a tutela estatal da gestação e, ao final, a própria ampliação da criminalização relacionada ao aborto.

A questão, portanto, não reside simplesmente na utilização das palavras “desde a concepção”, mas nos efeitos jurídicos que o Projeto pretende extrair dessa expressão quando a incorpora ao núcleo da prioridade absoluta. É essa articulação que permite perceber que a reforma proposta não está voltada apenas à proteção da infância, mas à utilização do Estatuto da Criança e do Adolescente como instrumento de reconfiguração da tutela jurídica e penal da gestação.

Por essa razão, a alteração do art. 4º deve ser compreendida em conjunto com os demais dispositivos da Seção II do Projeto de Lei nº 289/2026, especialmente porque é

somente a partir dessa leitura sistemática que se evidencia a tentativa de construir, dentro do próprio ECA, um novo fundamento normativo para o recrudescimento da intervenção estatal sobre o aborto.

2.1.1.3. DA ALTERAÇÃO DO ART. 7º DA LEI Nº 8.069/1990: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EVITAR A INTERRUPÇÃO DA GRAVIDEZ

Na continuidade da construção normativa anteriormente analisada, o art. 3º do Projeto de Lei nº 289/2026 pretende modificar o art. 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispositivo inserido no capítulo destinado à proteção do direito à vida e à saúde. A alteração proposta não se limita, novamente, à inclusão da expressão “desde a concepção”, mas avança significativamente ao determinar que as políticas públicas sejam orientadas a “permitir o nascimento” e a “evitar a interrupção da gravidez”.

A redação proposta estabelece:

“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.”

A comparação com a redação atualmente vigente evidencia a dimensão da modificação pretendida. O art. 7º do ECA estabelece que a criança e o adolescente possuem direito à proteção à vida e à saúde mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. O Projeto, portanto, não apenas acrescenta a proteção “desde a concepção”, mas introduz finalidade até então inexistente no dispositivo: a determinação de que as políticas públicas sejam orientadas a evitar a interrupção da gravidez.

Essa alteração merece especial atenção. Se, nos dispositivos anteriormente analisados, a estratégia legislativa ainda poderia ser apresentada como mera ampliação conceitual da tutela jurídica da vida, a nova redação do art. 7º torna mais evidente a finalidade perseguida pelo Projeto. A proteção integral da criança e do adolescente passa a ser utilizada como fundamento para direcionar a própria atuação positiva do Estado à

prevenção da interrupção da gestação, direcionando todo o poder estatal para um único fim: violar direitos humanos conquistados em anos de lutas.

O problema não reside, evidentemente, na formulação de políticas públicas destinadas à proteção da gestante, ao acompanhamento pré-natal, à redução da mortalidade materna, ao planejamento familiar ou à criação de condições materiais para o exercício livre da maternidade. Tais medidas encontram amparo no direito à saúde e na própria dignidade da pessoa humana. A questão assume contornos distintos quando a legislação estabelece, de maneira genérica, que as políticas públicas devem “evitar a interrupção da gravidez”, sem distinguir expressamente, nesse dispositivo, as interrupções ilícitas daquelas juridicamente autorizadas pelo ordenamento brasileiro, buscando então reescrever a história do direito brasileiro.

A redação é especialmente problemática quando considerada a situação de meninas e adolescentes vítimas de violência sexual. Nesses casos, a doutrina da proteção integral não pode ser mobilizada contra a própria criança ou adolescente que o Estatuto pretende proteger. A prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição exige que o Estado assegure acolhimento, informação, assistência médica e psicológica e acesso aos direitos reconhecidos pelo ordenamento, e não que estabeleça previamente como finalidade da política pública a preservação da gravidez independentemente das circunstâncias concretas que lhe deram origem.¹³

Surge, nesse ponto, uma contradição interna particularmente relevante para o presente parecer: a criança protegida pelo ECA pode ser, ela própria, a gestante cujo direito à interrupção da gravidez decorre de violência sexual. A inserção da proteção “desde a concepção”, acompanhada da determinação de que políticas públicas “evitem a interrupção da gravidez”, cria uma artificial oposição entre dois sujeitos juridicamente tutelados, com o risco de deslocar a prioridade absoluta da menina vítima de violência para a preservação da gestação resultante dessa própria violência.

A problemática não se apresenta apenas no plano hipotético. Em 2022, ganhou repercussão nacional o caso de uma menina de 11 anos, em Santa Catarina, vítima de estupro, que, após descobrir a gestação, encontrou obstáculos institucionais para a realização da interrupção legal da gravidez, permanecendo acolhida enquanto se discutia judicialmente a possibilidade de realização do procedimento. Conforme noticiado à

¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 jul. 2026.

época, durante audiência realizada no processo chegou-se a questionar a própria criança acerca da possibilidade de suportar a manutenção da gestação por período adicional, enquanto se buscava aumentar a possibilidade de sobrevivência do feto. O episódio demonstra, concretamente, a complexidade que decorre da sobreposição de interesses juridicamente protegidos quando a própria gestante é uma criança vítima de violência sexual, sobretudo porque a incidência da proteção integral e da prioridade absoluta não pode resultar, paradoxalmente, na secundarização dos direitos fundamentais daquela que constitui, simultaneamente, vítima da violência e sujeito prioritário da proteção estatutária.¹⁴

É precisamente nesse cenário que se percebe a inadequação da tentativa de conferir caráter absoluto à proteção da vida intrauterina. A proteção integral não admite que crianças e adolescentes sejam convertidas em instrumentos para a realização de finalidades estatais, ou ainda do machismo, ou de dogmas religiosos, ainda que apresentadas sob discurso protetivo. Ao contrário, sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento impõe proteção reforçada contra todas as formas de violência, inclusive contra processos de revitimização institucional.

A leitura sistemática do Projeto torna esse problema ainda mais evidente. O art. 1º redefine criança desde a concepção; o art. 2º introduz a vida desde a concepção no âmbito da prioridade absoluta; e o art. 3º passa a determinar que políticas públicas sejam destinadas a evitar a interrupção da gravidez. Não se está, portanto, diante de modificações independentes. Há uma progressiva construção normativa que desloca a finalidade original do Estatuto para a tutela da gestação, como se buscasse a estruturação de um mecanismo que impede o acesso ao aborto legal, ou seja, já existente no sistema jurídico atual.

Por conseguinte, a nova redação proposta para o art. 7º aprofunda a problemática já identificada nos dispositivos anteriores, demonstrando assim a tentativa de criar uma estrutura inquisitória e arcaica. Mais do que assegurar proteção à vida e à saúde, pretende-se inserir no Estatuto uma orientação estatal específica destinada a evitar a interrupção da gravidez, inclusive mediante formulação que não ressalva, no próprio dispositivo, as situações juridicamente autorizadas.

¹⁴Juíza de SC impede menina de 11 anos estuprada de fazer aborto e compara procedimento a homicídio. <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2022/06/20/juiza-sc-aborto-crianca-11-anos-estuprada.ghml>. Acesso em: 29 jul. 2026.

O paradoxo é evidente: um Estatuto concebido para proteger integralmente crianças e adolescentes não pode ser reformulado de maneira a permitir que a proteção abstrata da vida intrauterina opere em prejuízo dos direitos fundamentais de meninas e adolescentes concretamente submetidas à violência, à gravidez e às suas consequências. É justamente nessas situações que a proteção integral deve alcançar sua máxima expressão, jamais converter-se em fundamento para restringi-la.

2.1.1.4. DA ALTERAÇÃO DO ART. 10 DA LEI Nº 8.069/1990: A PRESERVAÇÃO DA GESTAÇÃO COMO DIRETRIZ DE ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE E O RISCO DE REVITIMIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Prosseguindo na mesma linha normativa dos dispositivos anteriores, o art. 4º do Projeto de Lei nº 289/2026 pretende acrescentar o inciso VIII ao art. 10 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo aos hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares, o dever de:

“VIII – adotar medidas médicas, psicológicas e sociais destinadas à preservação da gestação e ao acolhimento integral da gestante em situação de risco, observadas as hipóteses legais de interrupção da gravidez previstas no Código Penal”.

Neste ponto, a análise exige alguma cautela. Diferentemente das alterações anteriormente propostas aos arts. 4º e 7º, o dispositivo expressamente ressalva as hipóteses legais de interrupção da gravidez previstas no Código Penal. Não seria tecnicamente adequado, portanto, afirmar que o inciso VIII, isoladamente considerado, pretende simplesmente eliminar ou proibir o acesso ao aborto legal. O problema reside em sua inserção sistemática no conjunto das modificações promovidas pelo Projeto e, especialmente, na eleição da “preservação da gestação” como finalidade expressa da atuação médica, psicológica e social dirigida à gestante em situação de risco.

A ressalva final, aliás, não neutraliza integralmente a problemática. Ao contrário, evidencia certa contradição interna da própria proposição. De um lado, os dispositivos anteriores pretendem reconhecer a criança desde a concepção, conferir prioridade absoluta à vida desde esse momento e determinar que as políticas públicas sejam

orientadas a evitar a interrupção da gravidez. De outro, o próprio legislador reconhece, no inciso VIII proposto ao art. 10, que existem situações nas quais a interrupção da gestação constitui exercício juridicamente admitido pelo ordenamento brasileiro.

A questão, portanto, desloca-se. Não se discute somente a existência formal das hipóteses legais de interrupção da gestação, mas as condições materiais para que esses direitos possam efetivamente ser exercidos, criando novas barreiras.

É justamente nesse aspecto que a determinação legislativa merece maior atenção. Estabelecer previamente a “preservação da gestação” como orientação da atuação médica, psicológica e social pode produzir efeitos particularmente problemáticos nos casos em que a própria gestante seja criança ou adolescente vítima de violência sexual. Nessas circunstâncias, o sistema de proteção encontra-se diante não de uma categoria abstrata, mas de uma pessoa concreta, titular da prioridade absoluta assegurada pelo art. 227 da Constituição e de todos os direitos reconhecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A situação revela uma das principais contradições da arquitetura legislativa proposta: ao pretender proteger abstratamente a vida “desde a concepção”, corre-se o risco de reduzir a intensidade da proteção conferida à criança ou adolescente já existente, concretamente vitimada e submetida às consequências físicas, psicológicas e sociais de uma gravidez decorrente de violência sexual, afastando assim os entendimentos existentes das circunstâncias de cabimento.

A proteção integral, nesse cenário, exige exatamente o movimento contrário. A atuação dos serviços de saúde deve estar orientada pelo melhor interesse da criança ou adolescente, pela preservação de sua integridade física e psíquica, pelo acesso à informação adequada e pela garantia dos direitos que o ordenamento jurídico lhe reconhece. **O acolhimento integral não pode possuir resultado previamente determinado pelo Estado, especialmente quando o próprio ordenamento admite juridicamente mais de uma resposta possível diante da situação concreta.**

Existe, ademais, uma diferença substancial entre oferecer condições para a continuidade da gestação, mediante assistência médica, psicológica, econômica e social adequada, e orientar institucionalmente a rede de atendimento à sua preservação. A primeira perspectiva amplia possibilidades e concretiza direitos sociais; a segunda pode condicionar a atuação dos profissionais responsáveis pelo atendimento e produzir obstáculos, ainda que indiretos, ao exercício de direitos já reconhecidos.

É nesse sentido que a expressão “acolhimento integral”, utilizada pelo próprio Projeto, deveria significar proteção da gestante em sua integralidade, e não acolhimento condicionado à finalidade estatal de preservação da gravidez, reduzindo a mulher em apenas uma ferramenta para a propagação de dogmas e crenças. A mulher, e com ainda maior razão a criança ou adolescente vítima de violência sexual, não pode ser transformada em instrumento para concretização de uma concepção estatal predeterminada acerca da gestação.

A redação proposta também merece reflexão sob a perspectiva da autonomia técnica dos profissionais da saúde. A assistência médica e psicológica deve ser orientada por critérios científicos, éticos, jurídicos e pelas circunstâncias concretas da paciente. A transformação legislativa da “preservação da gestação” em finalidade expressamente atribuída aos estabelecimentos de saúde introduz elemento externo nessa relação e pode produzir insegurança justamente entre aqueles profissionais chamados a garantir direitos em situações particularmente sensíveis.

A ressalva às hipóteses legais de interrupção da gravidez é relevante e deve ser reconhecida pelo parecer, mas não elimina a tensão criada pelo conjunto da proposta. Ao contrário, torna ainda mais necessário questionar por que, se o próprio legislador reconhece a legitimidade jurídica dessas hipóteses, estabelece simultaneamente uma diretriz geral de atuação estatal orientada à preservação da gestação.

É precisamente essa tensão que antecede o dispositivo seguinte do Projeto, no qual a lógica até então desenvolvida deixa o campo predominantemente principiológico e administrativo e ingressa diretamente no sistema penal, mediante a proposta de criação do art. 244-D do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.1.1.5. DA CRIAÇÃO DO ART. 244-D DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EXPANSÃO PENAL, INDETERMINAÇÃO TÍPICA E CRIMINALIZAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO

A sucessão de alterações anteriormente analisadas encontra, no art. 5º do Projeto de Lei nº 289/2026, sua consequência mais incisiva. Se, até então, a proposição buscava redefinir o conceito de criança, incorporar a proteção da vida “desde a concepção” ao regime de prioridade absoluta, orientar políticas públicas a evitar a interrupção da gravidez e direcionar os serviços de saúde à preservação da gestação, neste ponto a opção

político-criminal torna-se expressa: pretende-se introduzir no Estatuto da Criança e do Adolescente novo tipo penal destinado a alcançar aquele que “facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio, a prática de aborto”.

A redação proposta estabelece:

“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.”

A primeira questão que merece enfrentamento diz respeito à própria necessidade da criminalização. O ordenamento jurídico brasileiro já disciplina penalmente o aborto nos arts. 124 a 128 do Código Penal, estabelecendo as condutas puníveis, as respectivas sanções e as hipóteses em que não se pune a interrupção da gravidez. A criação de novo delito no interior do Estatuto da Criança e do Adolescente exige, portanto, demonstração particularmente consistente de uma lacuna de tutela que justifique a incidência adicional do instrumento mais gravoso colocado à disposição do Estado.

Não basta, nesse sentido, afirmar a relevância do bem jurídico tutelado. A existência de um bem juridicamente relevante não conduz automaticamente à legitimidade de novas incriminações. Em um Estado Democrático de Direito, o Direito Penal deve constituir *ultima ratio*, reservado às situações em que outros instrumentos de tutela se mostrem insuficientes, sob pena de sua utilização essencialmente simbólica para reafirmação de valores morais.

É justamente sob esse aspecto que a redação proposta desperta preocupação. Os verbos nucleares escolhidos pela legisladora, “facilitar”, “promover”, “instigar” e “auxiliar”, são acompanhados da expressão extraordinariamente abrangente “por qualquer meio”. A combinação amplia consideravelmente o universo de comportamentos potencialmente alcançáveis pela norma penal e, conseqüentemente, exige especial atenção ao princípio da legalidade em sua dimensão de taxatividade.

A questão torna-se ainda mais sensível diante do verbo “promover”. Promover o aborto poderia significar praticar atos materiais destinados diretamente à sua realização, mas também poderia, diante da abertura semântica do dispositivo, ser interpretado como divulgar informações, realizar campanhas, orientar sobre direitos reprodutivos ou defender publicamente alterações na legislação penal. A norma penal não pode permitir que a definição de seus limites dependa de interpretações futuras acerca do significado de expressões tão amplas, sobretudo quando se encontra em jogo o exercício concomitante de direitos fundamentais, como liberdade de expressão, informação, exercício profissional e acesso à saúde.

O mesmo problema emerge da utilização do verbo “facilitar”. A prestação de informações juridicamente corretas acerca das hipóteses de aborto permitido seria facilitação? O encaminhamento de uma vítima de violência sexual a serviço de referência poderia ser compreendido dessa forma? A orientação jurídica prestada por advogado ou defensor público estaria abrangida? A atuação de psicólogo, assistente social ou integrante da rede de proteção poderia, em determinados contextos, ser submetida à investigação criminal?

Não se afirma que essas sejam necessariamente as interpretações que prevaleceriam. O problema jurídico está justamente no fato de que a redação proposta permite que essas perguntas sejam formuladas. Em matéria penal, especialmente quando a sanção abstratamente prevista alcança dez anos de reclusão, tamanha indeterminação não constitui questão secundária.

A problemática é agravada pelo § 1º. Em vez de estabelecer proteção específica aos profissionais responsáveis pela garantia dos direitos das mulheres e meninas, a proposta prevê aumento de pena justamente quando o agente for servidor público, profissional de saúde ou integrante de entidade de proteção à infância. A opção legislativa dirige, portanto, maior intensidade punitiva precisamente contra atores institucionais que podem ser chamados a atuar em situações envolvendo violência sexual, gravidez de crianças e adolescentes e acesso às hipóteses juridicamente admitidas de interrupção da gestação.

Surge aqui um ponto de particular relevância para a coerência do próprio Projeto. O dispositivo anterior ressalva expressamente “as hipóteses legais de interrupção da gravidez previstas no Código Penal”. O art. 244-D, entretanto, não reproduz essa ressalva. A literalidade do novo tipo penal simplesmente criminaliza a facilitação, promoção,

instigação ou auxílio “à prática de aborto”, sem distinguir, no próprio preceito primário, entre aborto ilícito e interrupções da gestação juridicamente admitidas, reafirmando o que já era genérico e já fazia vítimas no nosso país.

Ainda que uma interpretação sistemática do ordenamento deva necessariamente preservar as hipóteses lícitas, a técnica legislativa escolhida produz insegurança absolutamente evitável em matéria penal. Não parece razoável que médicos, psicólogos, assistentes sociais, servidores e integrantes da rede de proteção dependam de posterior construção interpretativa para afastar a incidência de um delito cuja própria lei prevê punição agravada em razão de suas profissões ou funções.

Para meninas e adolescentes vítimas de violência sexual, o problema assume dimensão ainda mais grave. O sistema de proteção integral exige atuação coordenada e célere dos serviços públicos. A ameaça de responsabilização criminal dos profissionais envolvidos pode produzir aquilo que a literatura jurídica e sanitária identifica como efeito inibitório ou *chilling effect*: diante da dúvida acerca dos limites da incriminação, o profissional tende à conduta institucionalmente mais defensiva, ainda que isso signifique retardar encaminhamentos, exigir providências desnecessárias ou dificultar o acesso da vítima ao serviço.

Nesse cenário, a expansão penal destinada, em tese, à proteção da infância pode produzir resultado paradoxal: fragilizar a própria rede encarregada de proteger crianças e adolescentes, atuando de forma a impor supostos “ideais”, muitos deles vindos das profundezas da história que após muita luta, fora devidamente superada.

Também chama atenção a proporcionalidade da resposta penal proposta. O legislador estabelece pena de reclusão de três a dez anos para comportamentos descritos de maneira amplíssima e, posteriormente, permite sua elevação de um terço até a metade em razão da condição profissional do agente. O § 2º admite, ainda, aumento até o dobro quando resultar morte da gestante. A severidade abstrata da resposta penal contrasta com a abertura do tipo e reforça a necessidade de análise à luz dos princípios da proporcionalidade, ofensividade, subsidiariedade e intervenção mínima.

A proposta, assim, revela característica recorrente do expansionismo penal contemporâneo: diante de questões sociais, morais e sanitárias profundamente complexas, atribui-se ao Direito Penal a função de oferecer uma resposta aparentemente imediata e contundente. Todavia, a ampliação das penas e a multiplicação de tipos penais não constituem, por si, políticas públicas de proteção. O poder punitivo pode produzir

efeitos simbólicos politicamente expressivos sem necessariamente aumentar a proteção concreta do bem jurídico invocado.

Mais do que isso, a criminalização secundária jamais opera de maneira abstrata ou uniforme. Seus efeitos incidem sobre pessoas concretas, atravessadas pelas desigualdades econômicas, territoriais, raciais e de gênero existentes na sociedade brasileira. Em matéria de aborto, essa constatação adquire especial importância, pois a capacidade de acessar serviços privados, informação qualificada e redes de assistência não se distribui igualmente entre as mulheres. A expansão do Direito Penal, nesse contexto, tende a reproduzir as mesmas seletividades que historicamente caracterizam o funcionamento do sistema punitivo.

Por fim, a análise do art. 244-D confirma a hipótese que atravessa este primeiro conjunto de dispositivos. Não se está diante de cinco alterações legislativas independentes. Existe uma arquitetura normativa progressivamente construída: redefine-se quem é criança; atribui-se prioridade absoluta à vida desde a concepção; orientam-se políticas públicas a evitar a interrupção da gravidez; direciona-se a rede de saúde à preservação da gestação; e, finalmente, introduz-se nova figura criminal para punir aqueles que facilitem, promovam, instiguem ou auxiliem a prática do aborto.

A proteção integral, nesse percurso, deixa de funcionar exclusivamente como sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e passa a ser mobilizada como fundamento legitimador da expansão do poder punitivo sobre a gestação.

É justamente aí que reside uma das mais profundas objeções ao Projeto de Lei nº 289/2026: não se protege adequadamente a infância mediante a criação de tipos penais abertos que possam produzir insegurança entre aqueles que integram sua própria rede de proteção, tampouco mediante o recrudescimento de uma política criminal cujos efeitos concretos recaem de forma desigual sobre meninas e mulheres em situação de maior vulnerabilidade.

2.2. DO RECRUDESCIMENTO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO E DA PENITENCIARIZAÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL

2.2.1. DA ALTERAÇÃO DO ART. 121 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: AMPLIAÇÃO DA INTERNAÇÃO, RESTRIÇÃO À PROGRESSÃO E APROXIMAÇÃO ENTRE O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO E O SISTEMA PRISIONAL

Superado o primeiro conjunto de modificações, relacionado à proteção da vida desde a concepção e à ampliação da tutela penal sobre a gestação, o Projeto de Lei nº 289/2026 ingressa em outro de seus núcleos estruturantes: o recrudescimento do sistema socioeducativo. O art. 6º propõe profundas alterações no art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente, modificando não apenas o prazo da internação, mas a própria racionalidade de execução da medida socioeducativa.

A proposta acrescenta ao dispositivo os §§ 8º a 11, estabelecendo prazo máximo de oito anos para a internação, progressão somente após o cumprimento de dois terços da medida, possibilidade de transferência, aos dezoito anos, para unidade prisional destinada a adultos e condicionamento da progressão à apresentação de laudo técnico interdisciplinar comprobatório de evolução educacional e comportamental.

A análise desses dispositivos não pode perder de vista uma premissa fundamental: medida socioeducativa não se confunde com pena. Embora ambas representem manifestações do poder coercitivo estatal e possam implicar privação da liberdade, o constituinte e o legislador estatutário estabeleceram regime jurídico próprio para a responsabilização de adolescentes, precisamente em razão de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

É por essa razão que o art. 121 do ECA estabelece, em sua conformação vigente, que a internação constitui medida privativa da liberdade submetida aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Tais princípios não constituem declarações retóricas, mas limites jurídicos ao exercício do poder punitivo estatal sobre adolescentes.

A proposta de ampliação do prazo máximo para oito anos representa, nesse contexto, modificação substancial. Atualmente, a internação não comporta prazo determinado e deve ser reavaliada periodicamente, não podendo, em qualquer hipótese, exceder três anos. O Projeto pretende elevar esse limite para oito anos, permitindo que uma medida socioeducativa privativa de liberdade ultrapasse mais que o dobro do período máximo atualmente admitido.

Não se trata de simples alteração quantitativa. A modificação quantitativa, por sua intensidade, transforma qualitativamente a própria natureza da intervenção.

Uma internação que possa perdurar durante oito anos distancia-se significativamente do princípio da brevidade e aproxima a resposta socioeducativa da lógica das penas privativas de liberdade de longa duração, intensificando os problemas do encarceramento e do Estado de Coisas Inconstitucional que vivencia-se. Quanto maior o período de segregação institucional, mais difícil se torna sustentar que a medida conserva predominantemente sua finalidade socioeducativa e não assume características próprias de neutralização e incapacitação.

A questão torna-se ainda mais problemática quando o § 8º é interpretado conjuntamente com o § 9º. O Projeto pretende estabelecer que a “progressão de regime” somente seja possível após o cumprimento de dois terços da medida. A própria terminologia adotada merece atenção. O Estatuto trabalha com medidas socioeducativas, sua manutenção, substituição ou suspensão; a utilização da expressão “progressão de regime” importa categoria característica da execução penal para dentro da justiça juvenil.

Mais grave, porém, é o estabelecimento de uma fração temporal abstrata e rígida de dois terços. A execução socioeducativa pressupõe individualização e acompanhamento permanente da evolução do adolescente. Fixar previamente período mínimo de privação da liberdade significa substituir, em considerável medida, a avaliação concreta da necessidade da internação por um critério essencialmente retributivo relacionado ao tempo de cumprimento.

Surge, inclusive, uma dificuldade interna na própria proposta. Se a internação pode alcançar oito anos e a progressão somente ocorrer após dois terços da medida, torna-se necessário perguntar qual seria, desde o início, a duração da “medida” sobre a qual incidiriam esses dois terços, considerando que a internação socioeducativa tradicionalmente não possui prazo determinado nos mesmos moldes de uma sentença penal condenatória.

Essa dificuldade não é periférica. Ela evidencia a tentativa de transplantar categorias da execução penal para uma estrutura normativa construída sobre pressupostos diferentes.

O § 10, todavia, representa a manifestação mais evidente desse processo de penitenciariação. O Projeto estabelece que o adolescente que completar dezoito anos durante o cumprimento da medida poderá, a critério judicial, ser transferido para “unidade prisional para adultos”, ainda que em ala específica e com previsão de resguardo de sua integridade. Previsão essa que alcançaria o mesmo do que todas as garantias constitucionais que são violadas para constituir um Estado de Coisas Inconstitucional.

A proposta rompe uma das separações fundamentais entre o sistema socioeducativo e o sistema penitenciário.

A circunstância de o jovem atingir dezoito anos durante a execução não transforma retroativamente o ato infracional em crime nem converte a medida socioeducativa em pena. O regime jurídico aplicável decorre da idade existente no momento da prática do fato e da natureza da responsabilização imposta, não da simples superveniência da maioridade civil e penal durante sua execução.

A previsão de “ala específica” tampouco elimina a problemática. Uma ala de estabelecimento prisional continua integrando o sistema prisional. A separação física interna não modifica a natureza da instituição, seus mecanismos disciplinares, sua estrutura de segurança e a racionalidade penitenciária que orienta seu funcionamento.

Nesse ponto, a proposta entra em forte tensão também com a Convenção sobre os Direitos da Criança, cujo art. 37 estabelece parâmetros especialmente rigorosos para qualquer privação de liberdade de crianças e adolescentes, determinando que seja utilizada como último recurso e pelo período mais breve apropriado.¹⁵ A justiça juvenil internacionalmente estruturada parte justamente da necessidade de diferenciação entre adolescentes e adultos, e não da aproximação progressiva de seus respectivos sistemas de responsabilização.

Finalmente, o § 11 condiciona a progressão à existência de “laudo técnico interdisciplinar que comprove evolução educacional e comportamental”. Também aqui a redação merece crítica cuidadosa.

¹⁵ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 30 jun. 2026.

A participação das equipes interdisciplinares é indispensável à execução socioeducativa. **O problema surge quando o parecer técnico deixa de subsidiar a decisão judicial e passa, na prática, a funcionar como requisito para redução da intensidade da privação da liberdade.** A exigência de que o adolescente “comprove” evolução comportamental pode produzir avaliações excessivamente subjetivas, transformando adaptação disciplinar à instituição em parâmetro para manutenção ou flexibilização da medida, ignorando que .

Há diferença significativa entre avaliar o desenvolvimento do adolescente e exigir demonstração de comportamento institucionalmente considerado adequado como condição para redução da privação de liberdade. No segundo caso, corre-se o risco de transformar a socioeducação em técnica de disciplinamento, premiando conformidade e punindo comportamentos considerados inadequados dentro da própria instituição que pode ter os mesmos conceitos deturpados da lei que busca punir um jovem, por eventual conduta cometida como se contasse com 18 anos ou mais.

Analizados conjuntamente, portanto, os §§ 8º a 11 busca dar uma direção político-criminal claramente identificável: mais tempo de internação, maior rigidez temporal para sua flexibilização, importação de categorias da execução penal, possibilidade de ingresso físico no sistema prisional adulto e intensificação da avaliação comportamental como condição para progressão.

É precisamente nesse conjunto que se manifesta aquilo que pode ser denominado de penitenciarização do sistema socioeducativo. Mantém-se formalmente a nomenclatura da medida socioeducativa, mas progressivamente são incorporadas características estruturantes da pena: longa duração, frações objetivas de cumprimento, progressão de regime, avaliação de comportamento e, no limite, cumprimento dentro de estabelecimento prisional.

A doutrina da proteção integral, todavia, não permite que a responsabilização juvenil seja convertida em versão antecipada da execução penal adulta. A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento não constitui benevolência legislativa, mas fundamento constitucional para um regime diferenciado de responsabilização.

Nesse sentido, a ampliação da internação para oito anos e, sobretudo, sua articulação com os demais mecanismos propostos pelo art. 6º representam significativo deslocamento da excepcionalidade socioeducativa para uma racionalidade de

incapacitação prolongada. O adolescente deixa progressivamente de ser compreendido como sujeito em processo de desenvolvimento para ser tratado a partir da lógica da periculosidade, da contenção e da neutralização, justamente o movimento que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente buscaram superar.

2.2.2. DA INTRODUÇÃO DA “PERICULOSIDADE” COMO CRITÉRIO DE RESPONSABILIZAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE MEDIDAS PRIVATIVAS DE LIBERDADE: O RETORNO DE UMA RACIONALIDADE MENORISTA E DE DEFESA SOCIAL

Na sequência das alterações destinadas ao recrudescimento do sistema socioeducativo, o Projeto de Lei nº 289/2026 propõe a introdução do art. 6º-A, estabelecendo que as medidas previstas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente serão aplicadas conforme “a gravidade do ato infracional, a reincidência e a periculosidade do adolescente”, observado o princípio da proporcionalidade. Em seus parágrafos, o dispositivo restringe a aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto, estabelece semiliberdade ou internação obrigatórias nas hipóteses de reincidência em ato infracional grave e autoriza a submissão de determinados adolescentes às denominadas Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado.

A redação proposta estabelece:

“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).”

A primeira observação que se impõe diz respeito à própria utilização da expressão “periculosidade do adolescente”. Não se trata de escolha vocabular destituída de significado histórico. Ao contrário, a periculosidade possui longa trajetória no pensamento criminológico positivista e nos modelos de defesa social, nos quais a intervenção estatal deixa de se fundamentar prioritariamente no fato praticado e passa a incidir sobre características atribuídas ao próprio sujeito.

A distinção é fundamental. Uma coisa é responsabilizar o adolescente pelo ato infracional concretamente praticado, observadas sua gravidade, as circunstâncias do fato, sua capacidade de cumprimento da medida e as necessidades concretas do processo socioeducativo. Outra, substancialmente diferente, é autorizar que a intensidade da intervenção estatal seja determinada pela avaliação de que determinado adolescente seria, ele próprio, “perigoso”.

Nesse movimento, desloca-se o objeto do juízo: do ato para o autor; da conduta praticada para uma prognose acerca de comportamentos futuros; da responsabilidade pelo fato para a avaliação da personalidade do sujeito.

É justamente essa racionalidade que remete às matrizes positivistas da criminologia e, no campo específico da infância brasileira, às práticas características do paradigma menorista. A história da institucionalização de crianças e adolescentes demonstra os perigos de categorias abertas relacionadas à periculosidade, ao abandono, ao desvio e à inadequação social, especialmente porque tais categorias jamais operaram de maneira socialmente neutra. Ao contrário, serviram historicamente para legitimar a intervenção seletiva sobre crianças e adolescentes pobres, marginalizados e considerados socialmente indesejáveis.

A doutrina da proteção integral representou ruptura precisamente com essa forma de compreender a infância. O adolescente autor de ato infracional não deixa de ser sujeito de direitos nem pode ser transformado em objeto de defesa social em razão de um prognóstico sobre sua personalidade ou comportamento futuro.

O § 1º aprofunda essa alteração ao proibir a aplicação exclusiva de advertência, obrigação de reparar o dano ou prestação de serviços à comunidade nos atos infracionais equivalentes a crimes dolosos praticados mediante violência ou grave ameaça.

Novamente, o Projeto substitui a análise individualizada do caso concreto por uma determinação legislativa abstrata de maior severidade.

Não se pretende, evidentemente, negar a relevância da gravidade do ato infracional na definição da resposta socioeducativa. O próprio sistema vigente admite sua consideração. O problema reside em transformar a gravidade abstrata da conduta em mecanismo automático de exclusão de determinadas medidas, reduzindo o espaço destinado à individualização judicial e à consideração das circunstâncias concretas do adolescente.

A contradição com a própria invocação do princípio da proporcionalidade no caput é digna de nota. A proporcionalidade não significa simplesmente estabelecer resposta mais severa para fato mais grave. Pressupõe análise de adequação, necessidade e proporcionalidade da intervenção estatal diante das circunstâncias concretas. Um sistema que previamente elimina determinadas respostas e estabelece consequências obrigatórias aproxima-se muito mais de uma lógica tarifária do que propriamente de uma individualização proporcional.

Essa problemática torna-se ainda mais evidente no § 2º. Nos casos denominados pelo Projeto como “reincidência em ato infracional grave”, a semiliberdade ou a internação deixam de constituir possibilidades submetidas à avaliação judicial e passam a ser consequências obrigatórias, vedada expressamente a aplicação de medida mais branda.

Além disso, a utilização do termo “reincidência” reforça a tendência já identificada no dispositivo anterior de importação de categorias próprias do Direito Penal adulto para a justiça juvenil. Embora a reiteração de atos infracionais possa juridicamente possuir relevância para a definição da medida, a assimilação terminológica e estrutural entre reincidência penal e responsabilização socioeducativa contribui para aquilo que vem sendo identificado neste parecer como processo de penitenciariação da justiça juvenil.

O § 3º avança ainda mais nesse percurso ao estabelecer que adolescentes vinculados, associados ou colaboradores de “facção criminosa, organização armada ou grupo terrorista” poderão cumprir medidas nas denominadas Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado.

Aqui, novamente, a redação merece atenção quanto à taxatividade dos critérios empregados. As expressões “vinculado”, “associado” e, sobretudo, “colaborador” permitem diferentes graus de interpretação e podem ampliar consideravelmente o

universo de adolescentes submetidos ao regime excepcional. Em matéria de restrição de direitos fundamentais, quanto mais severa a consequência jurídica, maior deve ser a precisão dos pressupostos que autorizam sua incidência.

A questão adquire especial importância diante da realidade concreta de recrutamento de adolescentes por organizações criminosas. A vinculação de crianças e adolescentes a grupos criminosos não pode ser analisada exclusivamente pela perspectiva repressiva, ignorando contextos de vulnerabilidade, coerção, exploração econômica, ausência de políticas públicas e recrutamento territorial. Em determinadas situações, aquele que o sistema pretende identificar exclusivamente como integrante ou colaborador pode ser, simultaneamente, sujeito submetido a formas graves de exploração e violência.

A resposta do Projeto, entretanto, concentra-se novamente na intensificação da contenção institucional.

Quando o art. 6º-A é analisado em conjunto com as alterações propostas ao art. 121, a racionalidade legislativa torna-se mais clara. O Projeto pretende permitir internações de até oito anos, estabelecer fração mínima de dois terços para progressão, admitir transferência para estabelecimento prisional adulto, utilizar a “periculosidade” como critério para escolha da medida, estabelecer hipóteses de semiliberdade ou internação obrigatórias e criar unidades de regime diferenciado para determinados adolescentes.

Parece que nesse projeto, nada é por acaso, a intenção é dismantelar estruturas resultantes de avanços dos Direitos Humanos, buscando construir progressivamente um modelo socioeducativo estruturado menos sobre a excepcionalidade da privação de liberdade e mais sobre categorias próprias da defesa social: gravidade, reincidência, periculosidade, contenção, diferenciação institucional e neutralização.

É justamente nesse aspecto que a proposta se distancia da matriz constitucional da proteção integral. A responsabilização do adolescente é perfeitamente compatível com o Estado Democrático de Direito. O que não se mostra compatível é substituir a responsabilização pelo fato por um sistema progressivamente orientado à avaliação do sujeito, à previsão de sua perigosidade futura e à segregação prolongada daqueles classificados como mais perigosos.

Sob a aparência de fortalecimento da responsabilização juvenil, corre-se o risco, portanto, de recuperar uma pergunta que deveria ter sido definitivamente abandonada com a superação do paradigma menorista: não mais o que o adolescente fez e qual

resposta socioeducativa concretamente necessita, mas quem ele é, quão perigoso se considera que seja e por quanto tempo deve permanecer afastado da sociedade.

É justamente essa passagem do Direito Penal do fato para uma lógica de Direito Penal do autor, transplantada para o sistema socioeducativo, que revela uma das mais graves regressões contidas no Projeto de Lei nº 289/2026.

2.2.3. DA RECONFIGURAÇÃO DO SINASE E DO ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA

O Projeto de Lei nº 289/2026 avança, na denominada Seção IV, para uma reconfiguração mais ampla do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Diferentemente das alterações anteriormente analisadas, que incidem sobre os critérios de aplicação, duração e execução das medidas socioeducativas, os arts. 6º-B e seguintes pretendem reorganizar aspectos estruturais do próprio SINASE, alcançando sua gestão, regime disciplinar, participação dos Conselhos de Direitos, organização das unidades e tratamento dispensado aos adolescentes privados de liberdade.

O art. 6º-B inicialmente define o SINASE como “o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que regem a execução das medidas aplicadas a adolescentes em conflito com a lei”, estabelecendo como sua finalidade assegurar a execução pedagógica das medidas socioeducativas, com respeito à dignidade humana, responsabilização progressiva e proteção contra a violência institucional.

Isoladamente consideradas, tais disposições parecem reafirmar fundamentos compatíveis com a doutrina da proteção integral. O problema, novamente, somente se revela mediante leitura sistemática da proposta. A afirmação de uma finalidade pedagógica convive, nos dispositivos imediatamente subsequentes, com internação mínima obrigatória, restrição das possibilidades de flexibilização da medida, criação de unidades de regime diferenciado, utilização da categoria da “alta periculosidade”, fortalecimento da dimensão securitária e contenção de adolescentes classificados como lideranças criminosas.

Há, portanto, uma contradição entre o discurso normativo da socioeducação e os instrumentos concretamente escolhidos para sua realização.

Particularmente relevante é o § 6º do art. 6º-B, segundo o qual os Conselhos de Direitos exercerão “apenas funções consultivas”, ficando expressamente impedidos de editar normas ou diretrizes vinculantes sobre a execução ou gestão do sistema socioeducativo.

Destaca-se que o modelo brasileiro de proteção integral foi estruturado a partir da articulação entre descentralização político-administrativa e participação popular, esta última expressamente prevista no art. 204, II, da Constituição da República e incorporada ao sistema de proteção da infância pelo art. 227, § 7º. O esvaziamento da capacidade deliberativa dos Conselhos representa, nesse sentido, enfraquecimento da participação social justamente em um espaço no qual o controle externo se mostra especialmente necessário diante da intensidade da intervenção estatal sobre adolescentes privados de liberdade.

A proposta torna-se ainda mais contraditória quando, posteriormente, atribui aos Conselhos função fiscalizatória sobre as USDR, porém expressamente “sem ingerência normativa sobre sua atuação”. Admite-se a fiscalização, mas reduz-se a possibilidade institucional de influenciar normativamente as próprias políticas fiscalizadas.

Não se fortalece, assim, o SINASE. Fortalece-se sua dimensão administrativa e securitária enquanto se reduz a participação democrática sobre sua formulação e execução.

2.2.4. DA FIXAÇÃO DE INTERNAÇÃO MÍNIMA E DA VEDAÇÃO À REMIÇÃO: A APROXIMAÇÃO ENTRE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E PENA

O projeto de lei é completamente problemático e busca esvaziar tantos e tantos institutos e isso se torna cada vez mais evidente conforme avança o estudo na norma. Ao fazer uma aproximação torna-se particularmente evidente nos arts. 6º-C e 6º-D.

O primeiro determina que, nos atos infracionais equiparados a crimes hediondos ou contra a vida, a internação possua duração mínima de três anos, “independentemente de nova avaliação semestral”, admitindo sua prorrogação até o limite legal. O segundo proíbe a remição da medida socioeducativa pela frequência escolar, leitura ou atividades lúdicas quando se tratar de atos infracionais graves, hediondos ou praticados com arma de fogo.

Tal proposta já seria absurda caso estivéssemos versando sobre o afastamento da remição caso estivéssemos falando sobre a execução penal para uma pessoa com mais de 18 anos, tornando-se ainda mais quando discutisse a punição de um adolescente.

A fixação de prazo mínimo obrigatório de internação produz profunda tensão com a própria natureza da medida socioeducativa. Se a manutenção da privação da liberdade deixa de depender da avaliação concreta da evolução do adolescente durante determinado período, a internação passa a responder predominantemente à gravidade abstrata do fato pretérito, e não às necessidades atuais do processo socioeducativo.

Mais significativo ainda é que o Projeto expressamente pretende afastar a reavaliação semestral durante o período mínimo.

Tem-se, portanto, situação paradoxal: ainda que a evolução do adolescente demonstre que a manutenção da internação não mais se mostra necessária, a legislação pretende impedir que essa circunstância produza efeitos antes de transcorrido determinado lapso temporal.

A lógica aproxima-se sensivelmente da pena criminal: estabelece-se quantidade mínima de privação da liberdade em função da gravidade abstrata do fato cometido.

A mesma racionalidade atravessa o art. 6º-D. A educação e a leitura, que deveriam constituir elementos centrais de qualquer projeto efetivamente socioeducativo, passam a ser tratadas a partir da lógica premial própria da execução penal. Mais do que isso, o Projeto importa a categoria da “remição” para o sistema socioeducativo e, imediatamente, estabelece hipóteses em que ela deverá ser proibida.

Há uma contradição difícil de superar: **ao mesmo tempo em que o art. 6º-B proclama a “execução pedagógica” como finalidade do SINASE, o art. 6º-D retira relevância jurídica justamente de atividades educacionais e de leitura em razão da gravidade do ato praticado.**

Quanto mais grave o ato, segundo essa racionalidade, menor a possibilidade de que a evolução educacional repercuta sobre a privação da liberdade.

É difícil encontrar formulação mais próxima de uma concepção retributiva da responsabilização juvenil.

2.2.5. DAS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS DE REGIME DIFERENCIADO: A TRANSPOSIÇÃO DA LÓGICA DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO PARA A JUSTIÇA JUVENIL

É, entretanto, na criação das denominadas Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado (USDR) que o processo de penitenciarização alcança sua expressão mais evidente.

O art. 6º-E pretende instituir estabelecimentos específicos destinados a adolescentes “vinculados, associados ou colaboradores de facções criminosas, organizações armadas ou grupos terroristas”, acrescentando ainda aqueles “cuja conduta revele alta periculosidade e risco de influência criminosa sobre outros internos”.

A própria nomenclatura escolhida não pode ser ignorada, vez que, nada é por acaso.

A expressão “Regime Diferenciado” possui evidente proximidade com o Regime Disciplinar Diferenciado existente no sistema penitenciário adulto. Ainda que o Projeto procure afastar formalmente a natureza disciplinar das USDR, declarando no § 4º que o regime não poderá ser utilizado como forma de punição, sua fundamentação material permanece estruturada sobre categorias características da segurança penitenciária: ordem, disciplina, contenção de lideranças, periculosidade e risco de influência sobre outros internos.

O § 1º torna essa orientação particularmente explícita ao estabelecer como finalidade das unidades a “proteção da coletividade”, a “preservação da ordem e da disciplina” e a “contenção de lideranças criminosas”. A escolha do verbo conter merece destaque.

Não se fala prioritariamente em educação, inclusão, reconstrução de vínculos familiares ou desenvolvimento do adolescente. Fala-se em contenção.

A categoria da “alta periculosidade”, novamente empregada, reforça o deslocamento anteriormente identificado do fato para o autor. O ingresso em regime excepcional pode decorrer não apenas de comportamentos concretamente praticados durante a execução da medida, mas de uma avaliação acerca da personalidade, dos vínculos e da suposta capacidade de “influência criminosa” exercida sobre terceiros.

Esse modelo introduz no sistema socioeducativo uma lógica de neutralização preventiva. O adolescente não é segregado apenas pelo que fez, mas pelo que se presume que possa representar dentro da instituição.

E é justamente aqui que a contradição com a doutrina da proteção integral se apresenta em sua forma mais evidente. Quanto maior a vulnerabilidade e o envolvimento do adolescente com organizações criminosas, maior deveria ser a intensidade das políticas destinadas ao rompimento desses vínculos, à educação, ao fortalecimento familiar e comunitário e à construção de alternativas concretas de vida. O Projeto percorre direção diversa: quanto maior a percepção estatal de risco, maior a segregação institucional.

As garantias previstas nos §§ 2º a 7º, como decisão judicial fundamentada, avaliação interdisciplinar, atendimento pedagógico, assistência à saúde e reavaliação semestral, são relevantes, mas não eliminam o problema estrutural. O questionamento antecede as garantias procedimentais: refere-se à própria compatibilidade de um regime de contenção diferenciado, construído a partir da periculosidade e da neutralização, com um sistema constitucionalmente orientado pela excepcionalidade da privação de liberdade e pela condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

2.2.6. DA DISCIPLINARIZAÇÃO DA VIDA INSTITUCIONAL E DA PREVALÊNCIA DA “SEGURANÇA” SOBRE A SOCIOEDUCAÇÃO

Os demais dispositivos da Seção IV completam esse movimento ao ampliar a disciplina estatal sobre diferentes dimensões da vida no interior das unidades socioeducativas.

O art. 6º-F proíbe visitas íntimas; outros dispositivos submetem o ingresso de entidades externas à autorização judicial e ampliam a regulamentação federal sobre regime disciplinar, segurança, classificação e alojamento. Paralelamente, o § 5º do art. 6º-B assegura aos agentes socioeducativos porte institucional de arma, inclusive fora das unidades.

Novamente, nenhum desses elementos deve ser examinado isoladamente. O sentido político-criminal da proposta emerge de sua articulação.

Ao final da Seção IV, tem-se um sistema no qual adolescentes poderão permanecer internados por períodos significativamente superiores aos atualmente

admitidos; determinadas medidas serão obrigatoriamente privativas ou restritivas da liberdade; haverá prazo mínimo de internação desvinculado da reavaliação semestral; atividades educacionais não poderão repercutir na redução da medida em determinados casos; adolescentes classificados como perigosos poderão ser encaminhados para unidades diferenciadas; categorias como contenção, ordem e disciplina passam a ocupar posição central; e a participação normativa dos Conselhos de Direitos é simultaneamente reduzida.

A conclusão que emerge desse conjunto é particularmente importante para o parecer: o Projeto mantém formalmente a terminologia da socioeducação, mas altera progressivamente sua substância.

Não se propõe expressamente a transformação da medida socioeducativa em pena. Todavia, importam-se para seu interior categorias, institutos e racionalidades características da execução penal: progressão de regime, frações temporais, reincidência, periculosidade, remição, regime diferenciado, contenção de lideranças e segregação institucional orientada pela segurança.

A penitenciariação da justiça juvenil, portanto, não ocorre mediante uma única disposição. Ela se realiza pela acumulação de pequenas alterações que, consideradas conjuntamente, modificam a racionalidade do sistema.

Permanece o nome “socioeducativo”; progressivamente, porém, aproxima-se seu conteúdo daquele próprio da execução penitenciária.

E esse talvez seja um dos pontos mais fortes para sustentar a rejeição desse bloco do PL: não é necessário negar a responsabilização de adolescentes autores de atos infracionais graves para reconhecer que responsabilização e reprodução antecipada do cárcere adulto são coisas substancialmente distintas.

2.3. DA EXPANSÃO DA TUTELA PENAL NO COMBATE AO ALICIAMENTO E À COOPTAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

2.3.1. DA CRIAÇÃO DOS ARTS. 240-A E 240-B DO CÓDIGO PENAL: SOBREPOSIÇÃO INCRIMINADORA, DESPROPORCIONALIDADE DAS PENAS E EXPANSÃO DO DIREITO PENAL SIMBÓLICO

A Seção V do Projeto de Lei nº 289/2026 inaugura novo eixo de expansão do poder punitivo ao propor a introdução dos arts. 240-A, 240-B e 240-C no Código Penal, destinados, segundo a própria rubrica adotada pela proposição, ao enfrentamento do “aliciamento, cooptação ou utilização de crianças e adolescentes”. O art. 240-A pretende criminalizar as condutas de aliciar, recrutar, instigar, induzir, cooptar, patrocinar ou utilizar criança ou adolescente para a prática de infrações, participação em organizações criminosas ou envolvimento em determinadas atividades ilícitas, estabelecendo pena de reclusão de doze a vinte anos, além de multa.

Antes de qualquer consideração crítica, deve-se reconhecer a gravidade do fenômeno que a proposta pretende enfrentar. A utilização de crianças e adolescentes por organizações criminosas, facções, milícias e outros grupos violentos constitui violação particularmente grave de direitos fundamentais e exige atuação efetiva do Estado, sobretudo porque a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento torna crianças e adolescentes especialmente suscetíveis a processos de recrutamento, exploração e instrumentalização por adultos.

O reconhecimento da gravidade do problema, entretanto, não exonera o legislador da observância dos limites constitucionais impostos à criação de tipos penais. Ao contrário: justamente porque se pretende recorrer ao instrumento mais severo de intervenção estatal, mostram-se indispensáveis a necessidade da incriminação, a determinação suficiente da conduta proibida e a proporcionalidade da sanção estabelecida.

A primeira questão decorre da amplitude do próprio tipo penal. O dispositivo reúne, em uma única figura incriminadora, sete verbos nucleares, “aliciar, recrutar, instigar, induzir, cooptar, patrocinar ou utilizar”, dirigidos a uma multiplicidade igualmente extensa de finalidades. Algumas dessas condutas apresentam significados

próximos, enquanto outras possuem extensão semântica consideravelmente aberta. O resultado é a construção de um tipo penal de enorme alcance, capaz de abranger comportamentos materialmente muito distintos sob a mesma moldura sancionatória de doze a vinte anos de reclusão.

Esse aspecto merece atenção diante do princípio da proporcionalidade. O Projeto estabelece idêntico patamar abstrato de pena para situações que podem apresentar graus significativamente distintos de ofensividade. Aquele que efetivamente recruta uma criança para participação armada em organização criminosa encontra-se, no plano abstrato, submetido ao mesmo preceito secundário daquele cuja conduta venha a ser enquadrada como “instigar” ou “induzir” o envolvimento com determinada atividade ilícita.

O § 1º amplia ainda mais o alcance da criminalização ao transportar essas condutas para internet, aplicativos, jogos eletrônicos, plataformas digitais, ambientes virtuais ou “qualquer meio de comunicação”. Até esse ponto, a atualização legislativa destinada a alcançar formas contemporâneas de recrutamento pode encontrar fundamento na transformação das próprias estratégias utilizadas por organizações criminosas. A problemática assume dimensão substancialmente diversa, entretanto, no inciso II, quando o Projeto pretende alcançar aquele que criar ou divulgar conteúdo destinado a facilitar a cooptação, incluindo expressamente “músicas que façam apologia ou exaltem facções criminosas e o crime organizado”.

A referência expressa à produção musical merece análise particularmente cuidadosa.

O Direito Penal não pode ignorar situações em que determinada produção cultural seja concretamente utilizada como instrumento para recrutamento de crianças e adolescentes. Isso é diferente, contudo, de permitir que manifestações artísticas sejam criminalmente avaliadas a partir de categorias abertas como “apologia” ou “exaltação” de determinada realidade criminosa.

Há uma diferença fundamental entre utilizar deliberadamente uma música como instrumento concreto de recrutamento e produzir obra artística que descreva, represente, critique, dramatize ou mesmo reproduza simbolicamente elementos associados à criminalidade.

Música, literatura, cinema e outras manifestações culturais frequentemente retratam violência, tráfico, organizações criminosas e realidades periféricas sem que

isso permita concluir, automaticamente, pela existência de finalidade de recrutamento. A transformação do conteúdo artístico em elemento de incriminação exige cautela particularmente rigorosa diante das liberdades de expressão e de manifestação artística constitucionalmente asseguradas.

A redação proposta corre, ainda, o risco de reproduzir seletividades culturais historicamente verificadas no exercício do poder punitivo. A definição acerca de quais manifestações “exaltam” o crime organizado não ocorre em espaço social neutro. Determinados gêneros musicais, manifestações periféricas e formas de expressão juvenil podem tornar-se objeto preferencial de controle estatal, sobretudo quando conceitos normativos excessivamente abertos permitem que juízos morais sejam incorporados à definição prática daquilo que merece repressão penal.

O § 2º intensifica significativamente a resposta punitiva ao admitir aumento da metade até o dobro quando o fato for cometido por determinadas categorias profissionais ou pessoas em posição de autoridade ou confiança. Novamente, a amplitude da redação chama atenção: agente público, professor, religioso, dirigente de instituição, artista e influenciador digital são reunidos na mesma causa de aumento.

Considerando a pena-base abstratamente prevista, a incidência dessas majorantes conduz a patamares extraordinariamente elevados de privação da liberdade, circunstância que reforça a necessidade de exame sob o princípio da proporcionalidade.

A escalada punitiva torna-se ainda mais evidente no § 3º, que estabelece pena de quinze a trinta anos quando da conduta resultar lesão grave, morte, exploração sexual ou “recrutamento efetivo para organização criminosa”. O Projeto reúne, novamente, resultados profundamente distintos dentro da mesma faixa sancionatória. A morte da vítima e o recrutamento efetivo para organização criminosa, apesar de possuírem desvalores jurídicos evidentemente diversos, passam a integrar a mesma moldura penal abstrata.

A questão central, portanto, não consiste em saber se o recrutamento de crianças e adolescentes merece repressão estatal. Evidentemente merece. O problema está em saber se a criação de tipos penais extremamente abrangentes e acompanhados de penas excepcionalmente elevadas representa resposta constitucionalmente adequada, necessária e proporcional ao fenômeno.

Também é necessário considerar que o ordenamento brasileiro já contém mecanismos de responsabilização relacionados à utilização de crianças e

adolescentes na prática criminosa. O exame da necessidade da nova incriminação deve, portanto, partir da identificação precisa da insuficiência desses instrumentos, evitando a multiplicação de figuras penais parcialmente sobrepostas como resposta meramente simbólica à criminalidade.

É precisamente nesse ponto que retorna a crítica ao expansionismo penal que atravessa o Projeto. A gravidade social de determinado fenômeno não pode servir, por si só, como justificativa para a criação sucessiva de crimes e para o aumento exponencial das penas. A experiência político-criminal demonstra que o incremento abstrato da punição possui capacidade limitada para modificar fenômenos estruturais cuja reprodução está relacionada também à vulnerabilidade socioeconômica, ao abandono escolar, à violência territorial, à ausência de oportunidades e à própria capacidade de organizações criminosas ocuparem espaços nos quais o Estado se apresenta predominantemente por sua dimensão repressiva.

O art. 240-B aprofunda essa problemática ao determinar a aplicação cumulativa do art. 240-A aos crimes previstos na Lei nº 11.343/2006 quando houver aliciamento de criança ou adolescente, estabelecendo pena de doze a vinte e cinco anos e multa. A redação merece especial atenção, pois a previsão de aplicação “cumulativamente” suscita questões relevantes acerca da sobreposição entre tipos penais, concurso de crimes e eventual dupla valoração da mesma circunstância fática.

Não se pode admitir que o mesmo fato, isto é, a utilização ou aliciamento de criança ou adolescente, seja sucessivamente empregado como elemento de diferentes respostas incriminadoras sem rigorosa delimitação legislativa. O princípio da proporcionalidade e a vedação ao *bis in idem* exigem que circunstâncias idênticas não sejam reiteradamente utilizadas para produzir agravamentos punitivos autônomos sobre o mesmo núcleo de desvalor.

Há, portanto, uma inversão importante a ser registrada. A criança ou adolescente recrutado por organizações criminosas é, antes de tudo, sujeito submetido a processo de exploração e instrumentalização. A resposta estatal deve evidentemente alcançar os adultos responsáveis pelo recrutamento, mas não pode esgotar-se no aumento das penas aplicáveis aos recrutadores. A proteção integral exige simultaneamente prevenção, educação, fortalecimento comunitário, políticas sociais e mecanismos efetivos de desvinculação de crianças e adolescentes das organizações que os exploram.

Caso contrário, repete-se uma conhecida fórmula da política criminal brasileira: problemas sociais complexos são reconhecidos apenas quando suficientemente graves para justificar uma nova criminalização, enquanto as condições que permitem sua reprodução permanecem à margem da intervenção estatal.

É nesse sentido que os arts. 240-A e 240-B, apesar de partirem de finalidade legítima de proteção de crianças e adolescentes contra seu recrutamento e exploração pelo crime organizado, apresentam problemas relevantes de taxatividade, proporcionalidade, sobreposição normativa e expansão punitiva, os quais se tornam ainda mais sensíveis diante da extraordinária severidade das penas propostas e da possibilidade de incidência do poder penal sobre manifestações culturais e comunicacionais constitucionalmente protegidas.

2.4. DA RECONFIGURAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE FAMÍLIA, ESCOLA E ESTADO: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA AUTORIDADE PARENTAL

2.4.1. DA ALTERAÇÃO DOS ARTS. 21 E 22 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A AUTORIDADE FAMILIAR E A AUTONOMIA PROGRESSIVA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Após promover profundas alterações no sistema de proteção integral, no regime socioeducativo e na política criminal voltada à infância e à adolescência, o Projeto de Lei nº 289/2026 direciona sua atenção para outro eixo temático: a redefinição das relações entre família, escola e Estado. Os arts. 8º e 9º propõem alterações nos arts. 21 e 22 do Estatuto da Criança e do Adolescente com o objetivo de ampliar a participação dos pais ou responsáveis nas atividades escolares e institucionais desenvolvidas junto a crianças e adolescentes.

O art. 8º acrescenta § 2º ao art. 21 do Estatuto para estabelecer que os pais ou responsáveis deverão ser previamente informados sobre ações governamentais, escolares ou institucionais que envolvam seus filhos, assegurando-lhes direito de manifestação. O art. 9º, por sua vez, acrescenta § 3º ao art. 22 para reconhecer aos pais ou responsáveis a

possibilidade de apresentar objeção motivada a conteúdos ou atividades escolares, inclusive quando tais conteúdos integrem a Base Nacional Comum Curricular.

Diferentemente dos capítulos anteriormente analisados, a preocupação central aqui não reside na expansão do Direito Penal, mas na redefinição dos limites da autoridade familiar dentro do sistema constitucional de proteção da infância.

É necessário reconhecer, desde logo, que a Constituição da República atribui à família papel central na formação de crianças e adolescentes. O art. 227 estabelece que a proteção integral constitui dever compartilhado da família, da sociedade e do Estado, enquanto o art. 229 impõe aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores. A autoridade parental, portanto, possui fundamento constitucional e integra o conjunto de responsabilidades inerentes ao exercício do poder familiar.

Todavia, o próprio texto constitucional afasta qualquer concepção de autoridade absoluta. A Constituição de 1988 substituiu modelos patrimonialistas e hierarquizados de família por uma concepção fundada na dignidade da pessoa humana, na igualdade entre seus integrantes e na centralidade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A autoridade familiar deixou de constituir prerrogativa exercida em benefício dos pais para assumir natureza eminentemente funcional, destinada à promoção do desenvolvimento integral dos filhos.

É precisamente nesse ponto que a redação proposta merece reflexão.

O direito de informação previsto no art. 8º, isoladamente considerado, dificilmente suscitaria incompatibilidade constitucional. A transparência das instituições públicas e privadas em relação às atividades desenvolvidas com crianças e adolescentes constitui importante instrumento de fortalecimento do vínculo entre família e escola e pode favorecer o acompanhamento do processo educativo. Situação distinta, entretanto, apresenta-se no art. 9º.

Ao reconhecer aos pais o direito de formular objeção motivada a conteúdos ou atividades escolares "mesmo que constem da Base Nacional Comum Curricular", o

Projeto introduz mecanismo potencialmente capaz de comprometer a unidade das diretrizes educacionais nacionais e de tensionar o próprio direito fundamental à educação.

A educação constitui direito da criança e do adolescente antes de representar prerrogativa dos pais. A Constituição não atribui à família exclusividade sobre a formação intelectual, científica, cultural e cidadã dos filhos. Ao contrário, estabelece modelo

cooperativo em que família, escola e Estado compartilham responsabilidades na construção do desenvolvimento integral da pessoa em formação.

Nesse contexto, a autonomia progressiva da criança e do adolescente assume especial relevância. A Convenção sobre os Direitos da Criança, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, reconhece que crianças e adolescentes desenvolvem gradualmente capacidade de participação nas decisões que lhes dizem respeito, exigindo que sua opinião seja considerada de acordo com sua idade e grau de maturidade. Essa compreensão é plenamente compatível com a doutrina da proteção integral adotada pela Constituição e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A redação proposta pelo Projeto, entretanto, concentra sua disciplina exclusivamente na manifestação dos pais, sem estabelecer critérios para compatibilizar essa objeção com o direito da própria criança ou adolescente à educação, ao acesso ao conhecimento científico, ao pluralismo de ideias e ao desenvolvimento de sua personalidade.

Também merece atenção a ausência de delimitação dos efeitos jurídicos da denominada "objeção motivada". O dispositivo não esclarece se essa manifestação produzirá mera abertura de diálogo institucional, se poderá justificar dispensa do estudante em determinadas atividades ou se permitirá afastar conteúdos obrigatórios previstos nas diretrizes nacionais de educação.

Essa indeterminação normativa produz insegurança jurídica relevante. Caso a objeção tenha eficácia para impedir o acesso do estudante a conteúdos curriculares obrigatórios, surge evidente tensão com a competência constitucional atribuída ao Estado para organizar o sistema nacional de ensino e assegurar padrões mínimos de qualidade educacional. Caso possua apenas natureza consultiva, sua efetividade prática torna-se significativamente reduzida.

A redação proposta, portanto, desloca para a prática administrativa e judicial questões de elevada complexidade constitucional sem estabelecer parâmetros suficientemente claros para sua solução.

Por essa razão, embora o fortalecimento da participação familiar constitua objetivo constitucionalmente legítimo, a forma escolhida pelo Projeto de Lei nº 289/2026 demanda cautela. A autoridade parental não pode ser compreendida como poder de veto absoluto sobre conteúdos educacionais definidos segundo parâmetros nacionais, assim

como a atuação estatal não pode desconsiderar o papel constitucionalmente atribuído à família na formação de crianças e adolescentes.

A solução constitucionalmente adequada não reside na prevalência irrestrita de um desses polos sobre o outro, mas na construção de mecanismos de cooperação que preservem simultaneamente o direito da criança à educação, a participação da família no processo formativo e a competência do Estado para assegurar educação plural, científica e compatível com os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição da República.

2.5. DA VEDAÇÃO À VACINAÇÃO INFANTIL COMPULSÓRIA E DA PREVALÊNCIA DA AUTORIDADE PARENTAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMUNIZAÇÃO

A Seção VI-A do Projeto de Lei nº 289/2026 propõe significativa alteração na disciplina jurídica da vacinação de crianças e adolescentes, mediante a inserção dos arts. 9º-A a 9º-D no Estatuto da Criança e do Adolescente e a consequente modificação do § 1º de seu art. 14, construindo um regime normativo fundamentado no consentimento prévio, livre e esclarecido dos pais ou responsáveis e, paralelamente, na vedação de quaisquer mecanismos diretos ou indiretos destinados a conferir obrigatoriedade às políticas públicas de imunização infantil.

O art. 9º-A estabelece, inicialmente, que nenhuma criança ou adolescente poderá ser submetido à vacinação ou a qualquer outro procedimento médico-preventivo sem o consentimento expresso, livre e esclarecido dos pais ou responsáveis legais, determinando, em seu § 1º, que o poder público assegure informações claras, adequadas e completas acerca dos benefícios, riscos e eventuais efeitos adversos de cada imunizante. Os parágrafos seguintes avançam, contudo, para além da disciplina do consentimento informado, ao proibirem a vacinação mediante coação, ameaça, induzimento, sanção, vantagem, constrangimento ou qualquer forma indireta de pressão sobre a família e, de maneira ainda mais abrangente, vedarem a imposição compulsória da vacinação mesmo diante de emergência sanitária, pandemia ou estado de calamidade pública.

A distinção entre essas duas dimensões da proposta mostra-se indispensável para sua adequada compreensão. O fornecimento de informações claras e suficientes aos pais ou responsáveis acerca dos procedimentos médicos aos quais crianças e adolescentes

serão submetidos constitui medida consentânea com a transparência que deve orientar a prestação dos serviços de saúde, além de possibilitar maior participação familiar nas decisões relacionadas ao desenvolvimento dos filhos. Disso não decorre, entretanto, a existência de um poder parental absoluto de recusa, especialmente quando a decisão repercute sobre direito fundamental titularizado pela própria criança ou adolescente e, em matéria de doenças transmissíveis, sobre a saúde de terceiros e da coletividade.

A autoridade parental, dentro do paradigma constitucional inaugurado em 1988 e incorporado pela doutrina da proteção integral, não corresponde a uma esfera de soberania privada exercida pelos responsáveis sobre seus filhos, mas a um conjunto de poderes-deveres funcionalmente orientados à promoção e à proteção dos direitos das pessoas em desenvolvimento. É precisamente por essa razão que o art. 227 da Constituição da República não atribui exclusivamente à família a responsabilidade pela proteção da infância e da adolescência, estabelecendo, ao contrário, um dever compartilhado entre família, sociedade e Estado de assegurar, com absoluta prioridade, entre outros direitos fundamentais, a vida e a saúde de crianças e adolescentes.

Essa compreensão torna especialmente problemática a opção legislativa contida no § 4º do art. 9º-A, segundo a qual seria vedada a imposição compulsória da vacinação de crianças e adolescentes “ainda que sob o pretexto de emergência sanitária, pandemia ou estado de calamidade pública”. A proposição pretende estabelecer, portanto, uma vedação legislativa prévia e abstrata à adoção de determinadas medidas sanitárias, independentemente das características da enfermidade, de sua transmissibilidade, dos riscos epidemiológicos envolvidos, da existência de grupos especialmente vulneráveis ou mesmo da dimensão assumida por eventual emergência de saúde pública.

A utilização da expressão “sob o pretexto”, ademais, não se apresenta destituída de significado, na medida em que introduz no próprio texto legislativo uma carga valorativa acerca da atuação das autoridades sanitárias, como se a decretação de emergência sanitária, pandemia ou calamidade pública constituísse justificativa artificial para restrições à liberdade familiar, e não circunstâncias excepcionais nas quais o dever estatal de proteção à vida e à saúde pode exigir medidas proporcionais destinadas à preservação de direitos individuais e coletivos.

É importante considerar, nesse aspecto, que vacinação compulsória e vacinação forçada não constituem conceitos equivalentes, distinção particularmente relevante para a análise constitucional da proposição. A obrigatoriedade de

determinada vacina pode ser juridicamente implementada mediante mecanismos indiretos e proporcionais, sem que isso importe autorização para vacinação mediante emprego de força física ou intervenção corporal coercitiva. O Projeto, entretanto, procura afastar não apenas a vacinação forçada, mas também a própria possibilidade de estabelecimento de consequências jurídicas decorrentes da recusa dos responsáveis, circunstância que se torna evidente pela leitura conjugada dos arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C.

Com efeito, o art. 9º-B determina que as campanhas públicas ou privadas de vacinação infantil deverão observar a “autodeterminação familiar” e a “livre adesão”, proibindo qualquer forma de induzimento, manipulação ou coerção indireta, enquanto o art. 9º-C estabelece extensa relação de situações nas quais a apresentação de comprovante de vacinação não poderá constituir condição para o exercício de direitos, alcançando matrícula e frequência escolar, acesso a serviços de saúde e assistência social, benefícios sociais, participação em eventos e ingresso em espaços coletivos, além de estabelecer cláusula aberta destinada a impedir qualquer outra restrição de direitos civis, sociais, educacionais ou culturais.

A disciplina proposta, portanto, não se limita a impedir intervenções físicas contra a vontade dos responsáveis, mas pretende retirar do Estado instrumentos indiretos de implementação de políticas públicas de imunização, inclusive quando eventualmente fundamentados em necessidades sanitárias concretamente demonstradas. Trata-se de modificação substancial em relação ao modelo jurídico atualmente vigente, sobretudo porque o § 1º do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece expressamente a obrigatoriedade da vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, comando normativo que o art. 9º-E do Projeto pretende substituir por uma disciplina fundada no consentimento parental e na proibição de sanções indiretas decorrentes da recusa.

A questão já foi objeto de enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive no âmbito específico da vacinação infantil. No julgamento do Tema 1.103 da repercussão geral, a Corte reconheceu a constitucionalidade da obrigatoriedade da imunização de crianças quando a vacina estiver registrada no órgão de vigilância sanitária e tiver sido incluída no Programa Nacional de Imunizações, tiver sua aplicação obrigatória determinada em lei ou decorrer de determinação da autoridade competente, ressalvadas as contraindicações médicas, afastando a

possibilidade de que convicções filosóficas, ideológicas ou existenciais dos responsáveis prevaleçam, de maneira absoluta, sobre a proteção da saúde da criança.¹⁶

A orientação jurisprudencial assume particular relevância para a análise do Projeto porque evidencia que o conflito normativo não se estabelece propriamente entre o Estado e os pais, mas entre diferentes direitos, deveres e sujeitos constitucionalmente protegidos. **A criança não constitui extensão da personalidade jurídica de seus responsáveis, tampouco objeto sobre o qual estes possam exercer liberdade decisória ilimitada, mas pessoa titular de direitos fundamentais próprios, cuja proteção constitui dever simultaneamente atribuído à família, à sociedade e ao poder público.**

Um pai e uma mãe negacionista vacinal não tem o direito de adoecer seu próprio filho e até a sociedade em geral.

A invocação do melhor interesse da criança pelo § 3º do próprio art. 9º-A, nesse sentido, produz uma contradição que merece ser considerada. O dispositivo estabelece que o consentimento deverá observar o melhor interesse da criança e a dignidade da pessoa humana, mas, simultaneamente, o conjunto normativo proposto retira do Estado instrumentos destinados a intervir quando a decisão dos responsáveis se mostrar contrária à proteção sanitária considerada necessária pelas autoridades competentes. Se o consentimento parental não puder ser juridicamente limitado mesmo diante de risco relevante à saúde da própria criança, a referência ao seu melhor interesse corre o risco de assumir função meramente retórica, uma vez que não produziria consequências concretas diante de eventual conflito com a decisão familiar.

A dimensão coletiva do direito à saúde reforça essa problemática, uma vez que a vacinação, especialmente quando destinada ao controle de enfermidades transmissíveis, não produz efeitos restritos à pessoa imunizada. Políticas de imunização encontram fundamento também na redução da circulação de agentes infecciosos e na proteção daqueles que, por idade, condição clínica ou contraindicação médica, não podem receber determinado imunizante, razão pela qual a decisão individual de não vacinar pode ultrapassar a esfera privada da família e repercutir sobre terceiros igualmente titulares do direito constitucional à saúde.

¹⁶ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5909870CnumeroProcesso=1267879CclasseProcesso=ARECnumeroTema=1103>. Acesso em: 10 jul. 2026.

Sob essa perspectiva, o art. 9º-C apresenta dificuldade adicional ao estabelecer proibição genérica e antecipada de qualquer exigência de comprovação vacinal para acesso a espaços coletivos, serviços, atividades escolares e outras situações de convivência social, sem permitir qualquer diferenciação segundo a natureza da doença, o contexto epidemiológico ou a existência de situação excepcional de saúde pública. Ao fazê-lo, o legislador pretende solucionar abstratamente conflitos sanitários futuros cujas características concretas são, por definição, imprevisíveis, retirando previamente das autoridades públicas instrumentos que, em determinadas circunstâncias, poderiam mostrar-se adequados e necessários para a proteção da saúde de crianças, adolescentes e terceiros.

Não se ignora, evidentemente, que quaisquer restrições estabelecidas pelo Estado em matéria sanitária devam observar os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e fundamentação científica, sendo igualmente inadmissível que políticas públicas de imunização sejam utilizadas como justificativa para medidas arbitrárias ou desnecessárias. A existência desses limites, contudo, não conduz à conclusão de que o legislador possa estabelecer, de maneira absoluta e para quaisquer situações futuras, a impossibilidade de utilização de mecanismos de vacinação compulsória ou de medidas indiretas destinadas à proteção da saúde coletiva.

A própria estrutura constitucional da proteção integral aponta em sentido diverso, na medida em que a prioridade absoluta conferida à infância exige atuação positiva do Estado para proteção da vida e da saúde, não sendo possível interpretar a autoridade familiar como obstáculo intransponível à adoção de políticas sanitárias cientificamente fundamentadas e juridicamente proporcionais. O exercício do poder familiar deve ser respeitado enquanto instrumento de proteção da criança e do adolescente, mas encontra seus limites precisamente nos direitos fundamentais daqueles em cujo benefício é exercido.

A alteração proposta ao § 1º do art. 14 do ECA sintetiza esse deslocamento normativo. Ao substituir a atual obrigatoriedade de vacinação nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias por um modelo que assegura aos responsáveis consentimento prévio e veda tanto a imposição compulsória quanto sanções indiretas pela recusa, o Projeto de Lei nº 289/2026 não promove mera regulamentação procedimental da imunização infantil, mas modifica substancialmente a relação entre autoridade parental, proteção integral e atuação estatal em matéria de saúde pública.

Nesse sentido, a incompatibilidade da proposta não decorre da defesa do consentimento informado, da transparência ou do direito dos responsáveis de receber informações adequadas sobre os imunizantes, garantias que podem e devem ser preservadas, mas da transformação dessas garantias em fundamento para atribuição de um poder de veto praticamente absoluto às políticas públicas de vacinação infantil, inclusive em circunstâncias excepcionais nas quais estejam simultaneamente envolvidos o direito à saúde da própria criança, a proteção de outras crianças e adolescentes e a tutela sanitária da coletividade.

Por conseguinte, ao conferir prevalência abstrata à decisão parental e impedir antecipadamente a utilização de instrumentos de vacinação compulsória, inclusive diante de emergência sanitária, pandemia ou estado de calamidade pública, os arts. 9º-A a 9º-E afastam-se da compreensão constitucional segundo a qual a proteção da infância constitui responsabilidade compartilhada e segundo a qual a autoridade familiar, embora constitucionalmente protegida, deve ser exercida em conformidade com o melhor interesse e com os direitos fundamentais da própria criança e do adolescente, circunstância que reforça, também neste ponto, a inadequação material das alterações pretendidas pelo Projeto de Lei nº 289/2026.

2.6. DO ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA: A CONCENTRAÇÃO DA GESTÃO DOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PODER EXECUTIVO

A Seção VII do Projeto de Lei nº 289/2026 promove alteração substancial na estrutura de gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, propondo modificar os arts. 88 e 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente para atribuir exclusivamente ao Poder Executivo a arrecadação, movimentação, execução e fiscalização de seus recursos, ao mesmo tempo em que pretende restringir a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente a funções meramente consultivas e de acompanhamento social, vedando expressamente sua participação na escolha de projetos, destinação de recursos, celebração de convênios ou gestão financeira.

A análise desse conjunto de alterações exige inicialmente distinguir duas questões que, embora relacionadas, não podem ser confundidas. A execução orçamentária e

financeira dos recursos públicos encontra-se naturalmente submetida às estruturas administrativas estatais, aos mecanismos de controle financeiro e orçamentário e aos princípios que regem a Administração Pública, razão pela qual a simples participação do Poder Executivo na operacionalização dos Fundos não constitui, por si mesma, elemento de incompatibilidade com a ordem constitucional. A problemática da proposição encontra-se em dimensão substancialmente diversa, uma vez que não se pretende apenas disciplinar quem movimenta contabilmente os recursos, mas retirar dos Conselhos qualquer capacidade de deliberação acerca das prioridades que orientarão sua aplicação.

Com efeito, a redação proposta ao art. 88 estabelece que os Fundos serão “geridos exclusivamente pelo respectivo Poder Executivo”, vedando a “gestão, cogestão ou deliberação financeira pelos Conselhos de Direitos”, enquanto o novo inciso IV-A restringe esses órgãos à função consultiva e de acompanhamento social, excluindo-os da escolha de projetos e da destinação de recursos. Na mesma direção, o art. 260 passaria a estabelecer que a programação orçamentária deverá observar prioritariamente as definições do próprio Poder Executivo, vedando aos Conselhos qualquer participação direta ou indireta na gestão financeira, aprovação de projetos beneficiários, indicação de entidades ou deliberação acerca de repasses.

A modificação, portanto, ultrapassa uma discussão meramente administrativa sobre a gestão contábil dos Fundos, alcançando a própria estrutura de participação democrática concebida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 88, II, do ECA estabelece como uma das diretrizes fundamentais da política de atendimento a criação dos Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente enquanto órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurando, ainda, participação popular paritária por meio de organizações representativas.

Essa característica não constitui opção administrativa secundária do legislador estatutário, mas concretização de uma concepção constitucional de formulação democrática das políticas sociais. O art. 227 da Constituição da República estabelece a responsabilidade compartilhada da família, da sociedade e do Estado pela proteção integral de crianças e adolescentes, enquanto seu § 7º remete expressamente aos parâmetros do art. 204, dispositivo que, em seu inciso II, consagra a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações estatais.

É precisamente por essa razão que a função dos Conselhos de Direitos não pode ser compreendida como simples mecanismo de consulta ao Poder Executivo, uma vez que sua conformação paritária procura institucionalizar a participação da sociedade civil no próprio processo de formulação, deliberação e controle das políticas destinadas à infância e à adolescência. A retirada da capacidade deliberativa dos Conselhos, nesse contexto, modifica a distribuição institucional de poder concebida pelo Estatuto, transferindo para o Poder Executivo decisões que atualmente integram um espaço de governança compartilhada entre Estado e sociedade civil.

A questão já encontrou relevante enfrentamento na jurisprudência constitucional brasileira. No julgamento da ADPF 622¹⁷, ao analisar modificações promovidas na estrutura e no funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Supremo Tribunal Federal considerou incompatíveis com a Constituição medidas que, sob o fundamento de reorganização administrativa, produziam redução da participação das entidades da sociedade civil na formulação das políticas públicas destinadas à infância e no controle de sua execução. Naquela oportunidade, a Corte reconheceu que a participação social nessa matéria decorre diretamente dos arts. 227, caput e § 7º, e 204, II, da Constituição da República, não podendo ser esvaziada por medidas que convertam a atuação da sociedade civil em participação meramente formal.

Embora a situação analisada naquela oportunidade não seja idêntica àquela prevista no presente Projeto de Lei, a *ratio decidendi* apresenta evidente pertinência para o exame da proposição, sobretudo porque o que se pretende agora é retirar expressamente dos Conselhos qualquer poder deliberativo sobre parcela particularmente relevante das políticas públicas de proteção à infância: a definição das prioridades concretamente financiadas pelos Fundos.

A incompatibilidade sistemática torna-se ainda mais evidente quando considerada a legislação atualmente vigente acerca da destinação dos recursos. A Lei nº 14.692/2023, ao modificar o art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabeleceu a possibilidade de o contribuinte indicar o projeto que receberá os recursos doados aos Fundos, mas expressamente condicionou essa possibilidade à escolha entre projetos previamente aprovados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente,

¹⁷ Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/7930/e-inconstitucional-norma-que-a-pretexto-de-regulamentar-dificulta-a-participacao-da-sociedade-civil-em-conselhos-deliberativos>. Acesso em: 10 jul. 2026.

atribuindo-lhes, ainda, competência para cancelar projetos ou bancos de projetos mediante regulamentação própria. A opção legislativa recente caminhou, portanto, no sentido de reconhecer e estruturar a participação deliberativa dos Conselhos sobre os projetos financiados, enquanto o Projeto de Lei nº 289/2026 percorre caminho inverso, pretendendo eliminá-la.

Ao atribuir ao Poder Executivo competência para definir as prioridades, selecionar os projetos e executar os recursos, relegando aos Conselhos papel exclusivamente consultivo e de acompanhamento, o Projeto concentra no mesmo polo institucional a capacidade de formular prioridades e determinar a aplicação dos recursos destinados à sua concretização, reduzindo um dos mecanismos de controle social que historicamente caracteriza o sistema brasileiro de proteção integral.

Também merece atenção o § 3º proposto ao art. 260, que veda a destinação de recursos a entidades cujos dirigentes sejam membros dos Conselhos de Direitos ou possuam vínculo com estes. A preocupação com conflitos de interesses, favorecimentos indevidos e impessoalidade na aplicação de recursos públicos é legítima e deve ser preservada, mas sua disciplina exige critérios objetivos e proporcionais, sobretudo diante da amplitude da expressão “tenham vínculo com estes”, que não esclarece a natureza ou intensidade da relação capaz de produzir impedimento. A prevenção de conflitos de interesses pode ser alcançada mediante regras de impedimento, transparência e abstenção na deliberação, sem necessariamente excluir, de maneira ampla, entidades da sociedade civil em razão de vínculos insuficientemente definidos pelo legislador.

A questão central da Seção VII, portanto, não parece residir em eventual intenção oculta de apropriação dos Fundos, conclusão que não pode ser extraída do texto legislativo, mas no efeito institucional objetivamente produzido pela proposta, consistente na transferência da capacidade deliberativa dos Conselhos para o Poder Executivo e na consequente redução da participação paritária da sociedade civil na definição das políticas financiadas com esses recursos.

Sob essa perspectiva, a alteração guarda coerência, inclusive, com outro movimento já identificado neste parecer quando da análise do SINASE, no qual o Projeto igualmente pretende limitar os Conselhos de Direitos a funções consultivas, vedando-lhes a edição de normas ou diretrizes vinculantes sobre a execução e a gestão socioeducativa. Em ambos os casos, percebe-se uma mesma orientação institucional: preserva-se formalmente a existência dos Conselhos, mas reduz-se substancialmente sua capacidade

deliberativa, deslocando decisões relevantes para estruturas diretamente vinculadas ao Poder Executivo.

É justamente essa transformação que apresenta maior dificuldade de compatibilização com o modelo constitucional de democracia participativa estabelecido para as políticas sociais e, particularmente, com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 622, segundo a qual a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência constitui exigência constitucional, e não simples faculdade conferida ao administrador.

2.5.2. DA TRANSFORMAÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS EM ÓRGÃOS MERAMENTE CONSULTIVOS: O ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA

A Seção VIII do Projeto de Lei nº 289/2026 permite compreender, com maior precisão, o alcance das alterações anteriormente propostas para a gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que, se naquele momento a proposição retirava dos Conselhos a possibilidade de participar da definição dos projetos, da destinação dos recursos e da gestão financeira dos Fundos, os arts. 12 e 13 avançam sobre a própria natureza institucional desses órgãos, pretendendo substituir sua atual condição de instâncias deliberativas e controladoras das políticas de atendimento por uma atuação essencialmente consultiva, propositiva e orientativa.

O art. 12 propõe, nesse sentido, nova redação ao inciso II do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo que os Conselhos de Direitos serão “órgãos consultivos, incumbidos de propor, acompanhar e avaliar de forma propositiva políticas públicas, sem competência normativa vinculante”, atribuindo às suas resoluções caráter meramente orientativo e condicionado à lei. A alteração não pode ser compreendida como simples aperfeiçoamento terminológico ou delimitação das competências regulamentares dos Conselhos, pois modifica precisamente uma das características estruturantes conferidas a esses órgãos desde a promulgação do Estatuto.

A redação atualmente vigente do art. 88, II, do ECA estabelece como diretriz da política de atendimento a criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, qualificando-os expressamente como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, com participação popular paritária por meio de organizações representativas. A substituição das expressões “deliberativos e controladores” pela categoria “consultivos” representa, portanto, modificação substancial da posição institucional ocupada pelos Conselhos dentro do sistema de proteção integral, na medida em que retira desses espaços a possibilidade de participar efetivamente da formação das decisões estatais e converte a manifestação da sociedade civil em atividade essencialmente opinativa.

A questão ultrapassa, ademais, o plano da legislação infraconstitucional, pois a conformação participativa da política de proteção à infância encontra fundamento no próprio texto constitucional. O art. 227 da Constituição da República atribui à família, à sociedade e ao Estado responsabilidade compartilhada pela garantia, com absoluta prioridade, dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ao passo que seu § 7º determina que, no atendimento desses direitos, seja observado o disposto no art. 204, dispositivo que estabelece, entre as diretrizes das políticas sociais, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações estatais.

Não se trata, dessa maneira, de participação social concebida exclusivamente como possibilidade de apresentar sugestões ao administrador, mas de modelo constitucional que reconhece a inserção da sociedade civil nos processos de formulação e controle das políticas públicas. A distinção mostra-se particularmente importante diante da redação proposta pelo Projeto, pois um órgão consultivo pode ser ouvido sem que sua manifestação produza qualquer consequência sobre a decisão administrativa subsequente, enquanto um órgão deliberativo participa institucionalmente do processo de formação da própria decisão, ainda que, evidentemente, submetido aos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação.

A constitucionalidade desse modelo participativo, e especialmente a impossibilidade de seu esvaziamento por mecanismos de reorganização institucional, já foi objeto de enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 622. Naquela oportunidade, ao analisar modificações promovidas na composição e no funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o

Tribunal declarou inconstitucionais medidas que reduziam a participação da sociedade civil, reconhecendo que a Constituição exige sua presença efetiva na formulação das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência e no controle de sua execução, não sendo constitucionalmente suficiente uma participação meramente formal ou residual.

Embora a ADPF 622 tenha examinado atos normativos distintos daqueles ora propostos, a fundamentação constitucional estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal apresenta especial pertinência para o presente parecer, uma vez que o art. 12 do Projeto de Lei nº 289/2026 pretende alcançar diretamente aquilo que o precedente reconheceu como constitucionalmente protegido: a capacidade de participação efetiva das entidades representativas da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes.

A alteração apresenta, inclusive, intensidade institucional superior àquela examinada na ADPF 622, pois não se pretende apenas modificar composição, periodicidade de reuniões ou procedimentos internos de determinado Conselho, mas alterar legislativamente a própria natureza jurídica de todos os Conselhos de Direitos, nos níveis municipal, estadual e nacional, convertendo-os, de maneira geral, em instâncias consultivas cujas resoluções possuiriam caráter exclusivamente orientativo. A sociedade civil permaneceria formalmente inserida na estrutura institucional de proteção à infância, mas perderia parcela substancial da capacidade de interferir na formação das decisões que justificou historicamente a própria criação desses órgãos.

Essa constatação permite compreender também a relação existente entre as Seções VII e VIII do Projeto. A primeira concentra no Poder Executivo as decisões relacionadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e impede a participação dos Conselhos na seleção dos projetos e na destinação dos recursos; a segunda altera a própria definição estatutária desses Conselhos, retirando sua competência deliberativa e controladora e convertendo-os em órgãos consultivos. Não se está, portanto, diante de modificações independentes, mas de alterações convergentes que produzem, quando consideradas conjuntamente, significativo deslocamento do centro decisório das políticas de proteção à infância da estrutura paritária de participação social para a Administração Pública.

Sob essa perspectiva, a proposição parece recuperar uma concepção predominantemente verticalizada de formulação das políticas públicas, na qual ao Poder

Executivo compete definir prioridades, estabelecer diretrizes e determinar a aplicação dos recursos, enquanto à sociedade civil se reserva a possibilidade de acompanhar, avaliar, sugerir e fiscalizar posteriormente as decisões adotadas. Essa estrutura se distancia do modelo de democracia participativa incorporado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e, sobretudo, da interpretação constitucional afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a participação popular nesse campo alcança a própria formulação das políticas e o controle de sua execução.

O art. 13 do Projeto, por sua vez, acrescenta parágrafo único ao art. 131 do ECA para estabelecer que o Conselho Tutelar será regido pelo Estatuto e, subsidiariamente, pela legislação municipal ou distrital, afastando expressamente a incidência das resoluções dos Conselhos de Direitos sobre seu funcionamento. A análise desse dispositivo exige alguma distinção em relação ao art. 12, pois o Conselho Tutelar possui autonomia própria e natureza institucional distinta dos Conselhos de Direitos, sendo definido pelo art. 131 do Estatuto como órgão permanente e autônomo encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Essa autonomia, contudo, não significa ausência absoluta de articulação com o Sistema de Garantia de Direitos, tampouco permite concluir automaticamente que toda disciplina geral emanada dos Conselhos de Direitos represente ingerência indevida sobre a atividade do Conselho Tutelar. A regulamentação atualmente existente demonstra, inclusive, que resoluções do CONANDA disciplinam aspectos gerais relacionados ao processo de escolha, funcionamento e formação dos membros dos Conselhos Tutelares, preservando simultaneamente competências atribuídas à legislação local. A Resolução nº 231/2022 constitui exemplo concreto dessa articulação normativa, inclusive remetendo determinadas matérias à disciplina municipal ou distrital.

A vedação genérica estabelecida pelo art. 13, ao determinar que o Conselho Tutelar “não [será] abrangido por resoluções de Conselhos de Direitos”, mostra-se, nesse sentido, excessivamente ampla, porque não diferencia eventual ingerência indevida sobre a autonomia funcional do órgão de normas gerais destinadas à articulação e ao funcionamento integrado do sistema de proteção. Em vez de estabelecer os limites materiais da competência normativa dos Conselhos de Direitos diante da autonomia dos Conselhos Tutelares, a proposição simplesmente elimina, de maneira abstrata, qualquer incidência de suas resoluções, independentemente da matéria disciplinada.

Essa opção adquire significado ainda mais relevante quando considerada em conjunto com o art. 12, uma vez que a proposição simultaneamente retira a competência normativa vinculante dos Conselhos de Direitos e impede que suas resoluções alcancem os Conselhos Tutelares, completando o processo de redução de sua capacidade institucional dentro do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

As Seções VII e VIII, analisadas conjuntamente, revelam, portanto, um dos movimentos institucionais mais consistentes da proposição legislativa: ao mesmo tempo em que se preserva formalmente a existência dos Conselhos de Direitos e a participação da sociedade civil em sua composição, retiram-se progressivamente os instrumentos por meio dos quais essa participação produz consequências concretas, seja mediante a exclusão da deliberação sobre os Fundos, seja pela eliminação da competência deliberativa e controladora, seja, finalmente, pelo afastamento de suas resoluções em relação aos Conselhos Tutelares.

A problemática constitucional não reside, por conseguinte, na pretensão legítima de estabelecer limites à atuação normativa dos Conselhos ou de preservar a autonomia dos Conselhos Tutelares, mas na intensidade da solução adotada, que converte participação deliberativa em consulta, controle em acompanhamento e decisão compartilhada em orientação dirigida ao Poder Executivo, produzindo um esvaziamento institucional que encontra dificuldade de compatibilização com os arts. 227, § 7º, e 204, II, da Constituição da República e com os parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 622.

2.5.3. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS: A DESARTICULAÇÃO DO SINASE E A CONSOLIDAÇÃO DO ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL DO CONANDA

As disposições finais e transitórias do Projeto de Lei nº 289/2026 permitem compreender, de maneira ainda mais evidente, que as modificações anteriormente examinadas não constituem alterações legislativas isoladas, mas integram proposta mais ampla de reorganização do sistema brasileiro de proteção dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que se refere ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e à posição institucional ocupada pelos Conselhos de Direitos. Os arts. 14 a 18 pretendem, nesse sentido, concentrar no Estatuto da Criança e do Adolescente as

disposições normativas e procedimentais atualmente disciplinadas pela Lei nº 12.594/2012, promover extensa revogação de dispositivos desta legislação, retirar eficácia das resoluções e atos normativos do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, finalmente, revogar parcela significativa das competências legalmente atribuídas ao CONANDA pela Lei nº 8.242/1991.

A pretensão de sistematizar em um único diploma legislativo as normas relativas à infância e à adolescência não seria, considerada isoladamente, incompatível com a ordem constitucional, uma vez que inexistente impedimento para que o legislador reorganize formalmente determinada matéria, consolide legislações esparsas ou transfira para o Estatuto disciplinas atualmente localizadas em legislação especial. A problemática surge, entretanto, quando a alegada unificação normativa é acompanhada da supressão de elementos estruturantes do modelo socioeducativo atualmente vigente e da redução das competências das instâncias de participação social responsáveis pela formulação e pelo controle das políticas públicas destinadas à infância.

O art. 14 estabelece que seriam “transferidas” para o Estatuto da Criança e do Adolescente todas as disposições de caráter normativo e procedimental da Lei nº 12.594/2012, de maneira que o ECA passaria a constituir o “marco jurídico único do sistema socioeducativo no Brasil”. A redação, contudo, apresenta dificuldade de técnica legislativa que não pode ser desconsiderada, pois a simples determinação de transferência genérica do conteúdo de uma lei para outra não permite identificar, com a precisão necessária, quais dispositivos são incorporados, em que posição sistemática passam a se localizar, quais redações permanecem vigentes e de que maneira devem ser solucionadas eventuais incompatibilidades entre as disposições anteriormente existentes e aquelas introduzidas pela nova legislação.

A dificuldade torna-se ainda mais significativa diante do art. 15, que pretende revogar os arts. 1º a 44 da Lei nº 12.594/2012, precisamente aqueles relacionados à estrutura normativa e operacional do SINASE. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o art. 14 afirma genericamente transferir disposições da Lei do SINASE para o Estatuto, o dispositivo imediatamente subsequente promove a revogação expressa de parcela substancial da legislação de origem, sem realizar correspondência individualizada entre as normas revogadas e aquelas efetivamente incorporadas ao novo texto.

Essa forma de reorganização legislativa produz dificuldade relevante sob a perspectiva da segurança jurídica, especialmente porque se está diante de sistema

complexo de execução de medidas socioeducativas, cuja operacionalização depende de distribuição clara de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de parâmetros para elaboração e execução de programas, de instrumentos de avaliação e acompanhamento e de regras destinadas à garantia dos direitos dos adolescentes submetidos às medidas socioeducativas. A reorganização de semelhante sistema exige disciplina legislativa precisa, não parecendo suficiente a utilização de cláusula genérica segundo a qual todas as disposições normativas e procedimentais seriam simplesmente “transferidas” para outro diploma legal.

A preocupação assume dimensão material quando a proposta é relacionada às alterações anteriormente analisadas. A Lei nº 12.594/2012 não constitui simples conjunto de procedimentos administrativos, mas diploma destinado a disciplinar a execução das medidas socioeducativas e concretizar, nesse campo específico, os princípios da legalidade, excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, proporcionalidade, brevidade, individualização e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A revogação de sua estrutura normativa deve, portanto, ser examinada não apenas sob a perspectiva da organização legislativa, mas a partir da preservação das garantias que caracterizam a especificidade do sistema socioeducativo.

Essa constatação se mostra especialmente relevante diante do conteúdo que o próprio Projeto pretende colocar em substituição ao modelo atualmente vigente, uma vez que, conforme anteriormente demonstrado, a proposição introduz internações significativamente mais longas, frações temporais para progressão, internações mínimas vinculadas à natureza do ato infracional, critérios relacionados à periculosidade, possibilidade de transferência para unidades prisionais destinadas a adultos e criação das denominadas Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado. A pretendida unificação normativa, portanto, não ocorre em ambiente legislativo neutro, mas acompanha uma profunda modificação da racionalidade que atualmente informa a execução das medidas socioeducativas.

O art. 15, II, torna ainda mais evidente a conexão existente entre as disposições finais e o processo de redução da participação social identificado nas Seções VII e VIII, ao determinar a revogação dos dispositivos da Lei nº 12.594/2012 que confirmam poder normativo vinculante aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. O parágrafo único do mesmo artigo avança nesse propósito ao estabelecer que as resoluções e atos normativos do CONANDA perderão eficácia a partir da entrada em vigor da nova

legislação, promovendo, dessa maneira, não apenas uma redefinição prospectiva de competências, mas a retirada genérica de eficácia de um conjunto indeterminado de atos normativos anteriormente produzidos no exercício das atribuições institucionais do Conselho.

A opção legislativa apresenta problemas que ultrapassam o debate acerca da extensão do poder regulamentar do CONANDA. É perfeitamente admissível sustentar que resoluções administrativas devem observar a Constituição e a legislação e que um Conselho não pode substituir o Congresso Nacional na criação de obrigações reservadas à lei. O Projeto, contudo, não se limita a estabelecer esses limites, pretendendo retirar eficácia, de maneira geral, das resoluções e atos normativos do Conselho, sem individualização de seu conteúdo, sem análise das matérias disciplinadas e sem estabelecimento suficientemente claro das normas que ocuparão imediatamente o espaço regulatório resultante dessa revogação.

A problemática se aprofunda com o art. 16, que pretende revogar os incisos I, II, IV, VII, IX e X do art. 2º da Lei nº 8.242/1991, diploma responsável pela criação e pela definição das competências do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Não se trata, portanto, apenas de impedir que suas resoluções possuam eficácia vinculante, mas de alcançar diretamente o conjunto de atribuições legalmente conferidas ao órgão, confirmando o movimento anteriormente identificado de redução de sua capacidade de participação na formulação, coordenação e controle das políticas destinadas à infância e à adolescência.

Nesse aspecto, as disposições finais devem ser necessariamente interpretadas em conjunto com os arts. 10 a 13 do próprio Projeto. Inicialmente, retira-se dos Conselhos a participação deliberativa na gestão e destinação dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente; posteriormente, modifica-se o art. 88 do ECA para transformá-los de órgãos deliberativos e controladores em instâncias meramente consultivas; afasta-se a incidência de suas resoluções sobre os Conselhos Tutelares; e, finalmente, nas disposições transitórias, pretende-se retirar eficácia dos atos normativos já produzidos pelo CONANDA e revogar competências expressamente estabelecidas em sua legislação instituidora.

A sucessão dessas modificações permite concluir que o esvaziamento dos Conselhos não constitui consequência lateral da reorganização legislativa pretendida, mas um dos seus elementos estruturantes, circunstância particularmente problemática diante

do modelo de participação social estabelecido pelos arts. 227, § 7º, e 204, II, da Constituição da República, segundo o qual a população, por intermédio de organizações representativas, deve participar da formulação das políticas públicas e do controle das ações destinadas à proteção social.

Essa compreensão encontra respaldo particularmente relevante na ADPF 622, na qual o Supremo Tribunal Federal, ao examinar alterações promovidas na estrutura do CONANDA, reconheceu que a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência constitui exigência decorrente do próprio texto constitucional, afastando medidas que comprometessem substancialmente o caráter participativo e paritário do Conselho. Embora o precedente não impeça toda e qualquer alteração legislativa das competências do CONANDA, sua fundamentação constitucional estabelece limite importante para reformas que reduzam a participação social a uma dimensão exclusivamente consultiva.

Há, ainda, uma dificuldade temporal relevante no art. 18. O Projeto determina sua entrada em vigor na própria data de publicação, enquanto o art. 17 concede ao Poder Executivo Federal prazo de cento e oitenta dias para adequação dos regulamentos e decretos existentes. Simultaneamente, o parágrafo único do art. 15 determina a perda imediata de eficácia das resoluções e atos normativos do CONANDA. Forma-se, assim, potencial período de transição no qual normas infralegais indispensáveis à operacionalização do sistema deixam imediatamente de produzir efeitos, enquanto a regulamentação destinada a substituí-las poderá ser elaborada somente ao longo dos cento e oitenta dias subsequentes.

A existência de disciplina transitória para determinadas normas administrativas do SINASE reduz parcialmente esse problema, mas não o elimina, sobretudo porque o próprio parágrafo único excepciona expressamente as resoluções e atos normativos do CONANDA. Em matéria diretamente relacionada à execução de medidas restritivas e privativas de liberdade de adolescentes, a produção legislativa de lacunas ou incertezas normativas durante a transição merece especial cautela, considerando a necessidade de segurança jurídica, continuidade administrativa e preservação dos direitos fundamentais das pessoas submetidas ao sistema.

Dessa maneira, as disposições finais e transitórias confirmam duas tendências que atravessam parcela substancial do Projeto de Lei nº 289/2026: de um lado, a reorganização do sistema socioeducativo mediante aproximação progressiva com

categorias próprias da execução penal; de outro, a concentração das decisões relacionadas às políticas de infância em estruturas estatais, acompanhada da redução da capacidade deliberativa e normativa dos espaços institucionais de participação da sociedade civil.

A pretensão de conferir maior unidade legislativa ao sistema socioeducativo poderia constituir finalidade legítima e, eventualmente, desejável, desde que realizada mediante consolidação tecnicamente adequada e preservação das garantias materiais construídas pelo ECA e pela Lei do SINASE. O que se verifica na proposição analisada, entretanto, é movimento substancialmente mais amplo, no qual a denominada unificação normativa funciona paralelamente à substituição de elementos centrais do modelo socioeducativo e ao enfraquecimento dos mecanismos participativos responsáveis por sua formulação e controle, circunstância que reforça as objeções constitucionais e convencionais anteriormente apresentadas e fornece fundamento adicional para a rejeição da proposição legislativa.

2.6. DA JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI E DA CONTRADIÇÃO ENTRE A DECLARADA PROTEÇÃO INTEGRAL E OS EFEITOS NORMATIVOS DA REFORMA PROPOSTA

A justificativa apresentada ao Projeto de Lei nº 289/2026 procura conferir unidade às diferentes modificações legislativas propostas a partir da afirmação de que a denominada “Reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente” representaria medida de atualização e aperfeiçoamento da Lei nº 8.069/1990 diante das transformações sociais, tecnológicas e criminais verificadas nas últimas décadas, sem que isso implicasse afastamento dos fundamentos constitucionais que orientam a proteção da pessoa em desenvolvimento. Segundo os fundamentos apresentados pelo autor, a proposição reafirmaria a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta previstos no art. 227 da Constituição da República, buscando compatibilizar proteção, responsabilização, autoridade familiar, segurança jurídica e enfrentamento das novas formas de criminalidade que alcançam crianças e adolescentes.

A finalidade declarada pelo legislador merece ser considerada, sobretudo porque a atualização do sistema jurídico de proteção da infância e da adolescência diante das transformações experimentadas pela sociedade brasileira constitui objetivo legítimo e, em determinados aspectos, necessário. O Estatuto da Criança e do Adolescente não se

encontra imune à transformação legislativa, tampouco a doutrina da proteção integral pressupõe imutabilidade dos instrumentos jurídicos construídos para sua concretização. A questão fundamental, entretanto, não consiste em saber se o Estatuto pode ser reformado, mas se as alterações concretamente propostas preservam e aprofundam os fundamentos constitucionais e convencionais que justificaram a superação do paradigma menorista e a construção de um sistema jurídico no qual crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

É precisamente nesse ponto que se estabelece uma distância significativa entre as finalidades declaradas na justificativa e os efeitos normativos identificados ao longo da análise dos dispositivos do Projeto. Embora a proposição afirme reiteradamente reafirmar a proteção integral, parcela substancial das modificações examinadas produz deslocamentos que tensionam elementos estruturantes dessa mesma doutrina, seja mediante ampliação da incidência do poder punitivo, seja pela aproximação entre o sistema socioeducativo e categorias próprias da execução penal adulta, seja pela ampliação da autoridade parental em detrimento da autonomia progressiva e de direitos titularizados pela própria criança, seja, finalmente, pela redução dos espaços institucionalizados de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas.

A primeira dessas contradições pode ser identificada no denominado eixo da “proteção à vida e à dignidade”, no qual a justificativa sustenta que a proposição simplesmente reafirmaria a tutela da vida desde a concepção, fortalecendo políticas públicas de acolhimento à gestante e prevenção de situações de vulnerabilidade, sem afastar as hipóteses legais de interrupção da gravidez previstas no Código Penal. Conforme demonstrado anteriormente, entretanto, as alterações não se restringem à ampliação das políticas assistenciais destinadas à gestante, pois modificam o próprio conceito de criança para alcançar a pessoa “desde a concepção”, introduzem semelhante expressão nos arts. 4º e 7º do Estatuto e, sobretudo, criam nova figura penal destinada a punir com reclusão de três a dez anos aquele que facilitar, promover, instigar ou auxiliar, por qualquer meio, a prática de aborto.

Existe, dessa maneira, distância considerável entre afirmar que serão preservadas as hipóteses legais de interrupção da gravidez e construir um conjunto normativo capaz de produzir efeitos sobre a interpretação e o exercício desses mesmos direitos. A preservação formal das excludentes ou hipóteses legalmente admitidas não impede que a

ampliação conceitual proposta e a criação de novos tipos penais produzam efeitos indiretos sobre profissionais de saúde, agentes públicos, instituições e pessoas responsáveis por prestar informações ou assistência à mulher, especialmente diante da amplitude dos verbos empregados pelo novo dispositivo incriminador.

A mesma discrepância se apresenta de maneira ainda mais evidente no campo socioeducativo. A justificativa afirma que a integração do SINASE ao Estatuto teria por objetivo fortalecer a “responsabilização progressiva” do adolescente, estabelecendo regras mais claras de proporcionalidade, segurança institucional e proteção da integridade física e psicológica diante do avanço das organizações criminosas no recrutamento de crianças e adolescentes. O conteúdo normativo analisado, todavia, ultrapassa significativamente uma simples consolidação legislativa, uma vez que contempla ampliação da internação para até oito anos, exigência de cumprimento de dois terços para progressão, possibilidade de transferência de jovens maiores de dezoito anos para estabelecimentos prisionais destinados a adultos, consideração da “periculosidade” como critério de aplicação da medida, obrigatoriedade de semiliberdade ou internação em determinadas situações, estabelecimento de períodos mínimos de privação da liberdade e criação das denominadas Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado.

A utilização da expressão “responsabilização progressiva”, nesse contexto, não elimina a necessidade de examinar a natureza dos instrumentos escolhidos para concretizá-la, sobretudo porque a responsabilização socioeducativa constitucionalmente admitida não se confunde com a reprodução das categorias estruturantes do sistema penal adulto. Conforme desenvolvido nos tópicos anteriores, a importação de institutos relacionados à progressão de regime, reincidência, periculosidade, remição, regimes diferenciados e contenção de lideranças produz uma aproximação material entre sistemas que a doutrina da proteção integral procura precisamente diferenciar em razão da condição peculiar de desenvolvimento do adolescente.

Particular atenção merece, nesse aspecto, a afirmação constante da justificativa de que as Unidades Socioeducativas de Regime Diferenciado seriam destinadas a “situações excepcionais e devidamente fundamentadas”, buscando preservar a segurança coletiva e impedir a influência criminosa sobre outros adolescentes. Embora a excepcionalidade e o controle jurisdicional constituam garantias relevantes, elas não resolvem a questão anteriormente apontada acerca dos próprios pressupostos materiais utilizados para ingresso nesse regime, especialmente quando a proposição admite categorias como

vinculação, colaboração, “alta periculosidade” e risco de influência criminosa, introduzindo elementos prognósticos e relacionados às características atribuídas ao próprio adolescente como fundamento para maior intensidade da segregação institucional.

Também no âmbito penal a justificativa sustenta que a criação dos novos crimes destinados a punir o aliciamento, a cooptação e a utilização de crianças e adolescentes preencheria uma “lacuna histórica” do ordenamento jurídico, sobretudo diante das formas contemporâneas de recrutamento praticadas por intermédio de ambientes digitais. A proteção de crianças e adolescentes contra sua instrumentalização por organizações criminosas constitui, indubitavelmente, finalidade legítima e necessária, mas a existência dessa finalidade não dispensa a demonstração de que os instrumentos penais atualmente existentes sejam insuficientes, tampouco afasta a incidência dos princípios da intervenção mínima, taxatividade, proporcionalidade e vedação ao bis in idem. A amplitude dos verbos nucleares empregados, a severidade das penas estabelecidas, a previsão de aplicação cumulativa com outros delitos e, particularmente, a inclusão de manifestações musicais entre os possíveis instrumentos de cooptação exigem exame que não pode ser substituído pela afirmação genérica da existência de lacuna legislativa.

A justificativa também menciona a vedação da participação de crianças e adolescentes em conteúdos, eventos ou encenações de natureza sexual, inclusive quando simulados, artísticos ou alegadamente educativos, afirmando que essa proibição decorreria do dever de prevenção da sexualização precoce e encontraria respaldo no Supremo Tribunal Federal e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A invocação genérica da jurisprudência constitucional e dos compromissos internacionais, entretanto, não é suficiente para demonstrar a compatibilidade de qualquer forma de proibição legislativa com a Constituição, especialmente quando o próprio texto da justificativa alcança manifestações artísticas e educativas, campos nos quais a proteção da infância deve ser harmonizada com outros direitos e garantias constitucionais e nos quais a precisão das categorias utilizadas pelo legislador assume importância decisiva.

No eixo destinado à família, a justificativa afirma pretender reforçar a autoridade parental em harmonia com a pluralidade, a liberdade de consciência e o melhor interesse da criança. Também aqui, entretanto, o problema não reside no reconhecimento da importância constitucional da família ou no direito dos pais de acompanhar o processo educacional de seus filhos, mas na extensão jurídica conferida à objeção parental quando

contraposta a conteúdos curriculares e políticas públicas definidas segundo parâmetros constitucionalmente legítimos. A autoridade parental integra a proteção integral enquanto poder-dever exercido em benefício dos filhos, não podendo ser convertida em espaço de autonomia absoluta dos responsáveis sobre direitos cuja titularidade pertence às próprias crianças e adolescentes.

Essa mesma questão assume contornos ainda mais evidentes na disciplina proposta para a vacinação infantil, embora, significativamente, esse conjunto de alterações não seja especificamente desenvolvido na justificativa apresentada. Os arts. 9º-A a 9º-E não se limitam a assegurar informação e consentimento esclarecido, mas vedam a vacinação compulsória mesmo em situações de pandemia, emergência sanitária ou calamidade pública e proíbem mecanismos indiretos de implementação das políticas de imunização. A ausência de enfrentamento específico desse aspecto na justificativa mostra-se relevante diante da intensidade da alteração pretendida no modelo atualmente estabelecido pelo art. 14 do ECA e dos parâmetros já definidos pelo Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade da vacinação infantil obrigatória.

Talvez seja, contudo, no tratamento conferido aos Conselhos de Direitos que a contradição entre justificativa e conteúdo normativo se apresente de forma mais evidente. A proposição afirma que pretende “aperfeiçoar a governança” dos Fundos, estabelecendo mecanismos de transparência, fiscalização e controle, ao mesmo tempo em que sustenta que a transformação dos Conselhos em órgãos consultivos serviria para corrigir supostas “distorções decorrentes da expansão indevida de competências por meio de resoluções administrativas”.

Conforme demonstrado anteriormente, porém, o Projeto não se limita a submeter a atuação normativa dos Conselhos ao princípio da legalidade, providência que seria desnecessária diante da própria submissão constitucional de todo ato administrativo à lei, mas altera expressamente o art. 88 do Estatuto para substituir sua condição de órgãos deliberativos e controladores pela de órgãos consultivos, retira sua participação na destinação dos recursos dos Fundos, impede a incidência de suas resoluções sobre os Conselhos Tutelares, revoga competências do CONANDA previstas na Lei nº 8.242/1991 e determina a perda de eficácia de seus atos normativos a partir da entrada em vigor da nova legislação.

Não se mostra possível compreender esse conjunto de alterações como mera correção de excessos regulamentares sem considerar seus efeitos sobre a participação

social na política de proteção à infância, sobretudo diante dos arts. 227, § 7º, e 204, II, da Constituição da República e da compreensão estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 622 acerca da necessidade de participação efetiva da sociedade civil na formulação e no controle dessas políticas públicas.

É justamente diante desse conjunto que merece particular atenção a afirmação final da justificativa, segundo a qual a proposta “não representa retrocesso institucional nem retorno a modelos superados”, mas constituiria aprofundamento da doutrina da proteção integral. A afirmação legislativa, contudo, não possui capacidade de definir, por si mesma, a natureza jurídica e político-criminal das alterações propostas, que deve ser aferida a partir dos efeitos concretamente produzidos pelos dispositivos e de sua compatibilidade com a ordem constitucional e convencional.

A superação do paradigma menorista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente não decorreu simplesmente da substituição de determinadas expressões legislativas, mas de profunda alteração na forma de compreender a infância e a adolescência, substituindo a criança e o adolescente concebidos como objetos de tutela, disciplina e controle pela condição de sujeitos de direitos, reconhecendo a excepcionalidade das intervenções restritivas de liberdade e construindo mecanismos de participação democrática destinados a impedir que as políticas de infância permanecessem submetidas exclusivamente às decisões das estruturas estatais.

Quando uma reforma mantém formalmente a referência à “proteção integral”, mas simultaneamente recupera a periculosidade como categoria de intervenção sobre adolescentes, prolonga significativamente a privação da liberdade, admite seu ingresso no espaço penitenciário adulto, cria regimes especiais orientados pela contenção, fortalece a autoridade parental em áreas relacionadas a direitos titularizados pelos próprios filhos e reduz a participação deliberativa da sociedade civil nas políticas públicas de infância, a compatibilidade material dessas alterações com o paradigma constitucional não pode ser presumida a partir da denominação utilizada pelo próprio legislador.

A análise desenvolvida neste parecer conduz, portanto, à conclusão de que existe significativa tensão entre a finalidade declarada na justificativa e a conformação normativa concretamente proposta pelo Projeto de Lei nº 289/2026. Ainda que algumas preocupações identificadas pelo autor sejam legítimas, especialmente aquelas relacionadas ao recrutamento de crianças e adolescentes por organizações criminosas, à necessidade de transparência na utilização dos recursos públicos, à proteção contra a

violência institucional e ao fortalecimento das políticas destinadas à infância, os instrumentos escolhidos para responder a esses problemas ultrapassam, em diferentes pontos, aquilo que seria necessário para seu enfrentamento e produzem consequências incompatíveis com elementos estruturantes da doutrina da proteção integral.

A pretendida “Reforma do Estatuto da Criança e do Adolescente”, desse modo, não deve ser avaliada pela declaração de que pretende aprofundar a proteção integral, mas pela compatibilidade material de cada uma de suas alterações com o sistema constitucional e convencional de proteção da infância e da adolescência, exercício que, conforme desenvolvido ao longo deste parecer, evidencia problemas relacionados à proporcionalidade, legalidade, taxatividade, excepcionalidade da privação de liberdade, autonomia progressiva, proteção da saúde, participação democrática e limitação do poder punitivo estatal.

Sob essa perspectiva, a justificativa apresentada não se mostra suficiente para afastar as incompatibilidades identificadas, mas, em determinados aspectos, acaba por torná-las ainda mais perceptíveis, na medida em que denomina como fortalecimento da proteção integral alterações que materialmente promovem maior centralização decisória, expansão punitiva, intensificação da segregação socioeducativa e redução dos espaços de participação social, movimentos que, em vez de aprofundarem o paradigma inaugurado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aproximam-se justamente de racionalidades que esse sistema jurídico buscou historicamente superar.

3. CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, **pela rejeição integral do Projeto de Lei nº 289/2026**, porquanto, embora apresente objetivos pontualmente legítimos de proteção da infância e da adolescência, promove alterações materialmente incompatíveis com a Constituição da República, com a doutrina da proteção integral consagrada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e com os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Estado brasileiro, especialmente ao ampliar a intervenção penal e a lógica de contenção no sistema socioeducativo, fragilizar direitos fundamentais relacionados à saúde e à educação, conferir excessiva prevalência à autoridade parental e reduzir a participação deliberativa da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes.

É o parecer.

Presidente Getúlio/SC, 30 de julho de 2026.

Giovane Fernando Medeiros

Membro da Comissão de Direitos Humanos do IAB