SF/26112.82964-46

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 4.150, de 2025, da Deputada Laura Carneiro, que *altera o art. 90 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para suprimir a atribuição da Justiça da Infância e da Juventude de atestar a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido por entidades de atendimento*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 4.150, de 2025, da Deputada Laura Carneiro, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para suprimir a atribuição da Justiça da Infância e da Juventude de atestar a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido pelas entidades de atendimento.

Para tanto, a proposição modifica o inciso II do § 3º do art. 90 do ECA. Atualmente, o dispositivo estabelece, entre os critérios para a renovação da autorização de funcionamento dos programas de atendimento, a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude. Com a alteração proposta, essa atribuição ficará a cargo apenas dos dois primeiros órgãos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

A proposição contém, ainda, cláusula de vigência imediata.

Em sua justificação, a autora sustenta que a avaliação administrativa da qualidade dos serviços não constitui função jurisdicional típica e que sua atribuição à Justiça da Infância e da Juventude pode gerar inadequada sobreposição de funções. Argumenta, ainda, que a medida contribui para preservar a imparcialidade do magistrado, que poderá ser chamado posteriormente a decidir controvérsias relativas à mesma entidade, além de permitir maior concentração do Poder Judiciário em sua atividade jurisdicional.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi aprovada conclusivamente pelas comissões competentes e remetida ao Senado Federal, onde foi distribuída à CDH e, posteriormente, seguirá para exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos III e VI do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa opinar sobre matérias relacionadas à garantia e à promoção dos direitos humanos e à proteção da infância e da juventude, razão pela qual é regimental o exame da proposição por este Colegiado.

Quanto ao mérito, consideramos adequada a alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 4.150, de 2025, sobretudo porque promove melhor delimitação das atribuições dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem afastar o Poder Judiciário de sua indispensável função fiscalizatória.

O art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) disciplina os programas executados pelas entidades de atendimento e estabelece, em seu § 3º, critérios para a renovação da autorização de funcionamento. Entre esses critérios encontram-se o respeito às regras e aos princípios do Estatuto e a qualidade e a eficiência do trabalho

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

desenvolvido, atualmente atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude.[1]

A participação da Justiça da Infância e da Juventude nessa certificação foi introduzida pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, em contexto de amplo aperfeiçoamento das regras relativas à convivência familiar e comunitária e ao acolhimento de crianças e adolescentes. Passados mais de quinze anos, contudo, mostra-se legítimo reexaminar a distribuição dessas atribuições, especialmente para distinguir duas atividades que, embora relacionadas, possuem natureza diversa: fiscalizar uma entidade de atendimento e atestar positivamente a qualidade e a eficiência dos serviços por ela prestados.

Essa distinção assume especial importância diante da dimensão e da sensibilidade da política pública sobre a qual incide a proposição. Dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), administrado pelo Conselho Nacional de Justiça, registravam, em fevereiro de 2026, 35.727 crianças e adolescentes em situação de acolhimento no País. Entre os principais motivos de acolhimento identificados encontram-se negligência, abandono, dependência química ou alcoolismo dos responsáveis e conflitos no ambiente familiar.[2] Trata-se, portanto, de população especialmente vulnerável, para a qual qualquer modificação no sistema de controle das entidades de atendimento deve ser examinada à luz dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta assegurados pelo art. 227 da Constituição Federal.

A extensão da rede de atendimento igualmente evidencia a relevância da matéria. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, referentes ao ano de 2023, existiam no País aproximadamente 2,9 mil unidades de acolhimento institucional e 620 serviços de acolhimento familiar. No mesmo ano, cerca de 2,1 mil crianças e adolescentes estavam acolhidos por famílias acolhedoras, número superior aos 1,3

[1] BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 e julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Arts. 90 e 95. Presidência da República, Casa Civil.
[2] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acolhimento de Crianças e Adolescentes**. Revista CNJ, 2026. Dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento em fevereiro de 2026: 35.727 crianças e adolescentes acolhidos; o estudo identifica negligência, abandono, dependência química ou alcoolismo dos responsáveis e conflitos familiares entre os principais motivos de acolhimento

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

mil registrados em 2018.[3] Os serviços de acolhimento possuem natureza provisória e destinam-se justamente às pessoas afastadas temporariamente do núcleo familiar ou comunitário em razão de abandono, ameaça ou violação de direitos.[4]

Esses números demonstram que a discussão não se limita à organização burocrática das competências estatais. As entidades alcançadas pelos arts. 90 a 95 do ECA prestam atendimento a crianças e adolescentes que, em muitos casos, vivenciaram abandono, negligência, violência ou outras graves violações de direitos. Por essa razão, a aprovação da proposição deve estar acompanhada da certeza de que a alteração não representa diminuição da fiscalização estatal nem redução das garantias destinadas à infância.

É justamente nesse ponto que se mostra relevante delimitar o alcance do PL nº 4.150, de 2025. A proposição não modifica o art. 95 do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual as entidades governamentais e não governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Portanto, a Justiça da Infância e da Juventude não deixa de fiscalizar as entidades de atendimento. O que se afasta é atribuição distinta e mais específica: a participação do órgão jurisdicional na emissão de atestado positivo acerca da qualidade e da eficiência do trabalho desenvolvido pela entidade para fins de renovação da autorização prevista no art. 90.

Essa distinção merece ser ressaltada. Fiscalizar uma entidade, identificar irregularidades, determinar providências e adotar as medidas previstas no ordenamento jurídico são atividades

---

[3] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Dia Mundial do Acolhimento Familiar reforça importância do cuidado individualizado para crianças em vulnerabilidade**. Brasília: MDS. Dados de 2023: 2,9 mil unidades de acolhimento institucional, 620 serviços de acolhimento familiar e 2,1 mil crianças e adolescentes atendidos por famílias acolhedoras.

[4] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Unidades de acolhimento**. Brasília: MDS. O Ministério caracteriza esses serviços como destinados a pessoas temporariamente afastadas do núcleo familiar ou comunitário em razão de abandono, ameaça ou violação de direitos e como moradia provisória até o retorno à família, colocação em família substituta ou alcance da autonomia.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

compatíveis com a função institucional desempenhada pela Justiça da Infância e da Juventude. Diversa é a situação em que o próprio órgão jurisdicional deve previamente certificar que determinada entidade presta serviço de qualidade e com eficiência, especialmente quando esse mesmo magistrado poderá posteriormente ser chamado a apreciar denúncias, irregularidades ou controvérsias relacionadas à atuação da instituição.

A retirada da função certificadora, portanto, pode contribuir para preservar a independência e a posição institucional do magistrado. Evita-se que manifestação administrativa anterior favorável acerca da qualidade dos serviços prestados pela entidade possa posteriormente se confrontar com a necessidade de apreciação imparcial de eventual irregularidade. Trata-se, nesse aspecto, menos de reduzir a atuação do Poder Judiciário e mais de concentrá-la na fiscalização e na prestação jurisdicional, funções essenciais à proteção das crianças e dos adolescentes.

A mudança também não elimina o controle externo exercido sobre os programas. O Ministério Público e o Conselho Tutelar permanecem responsáveis por atestar a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido e, juntamente com o Poder Judiciário, continuam responsáveis pela fiscalização das entidades, nos termos do art. 95 do ECA. Essa manutenção é expressamente reconhecida no texto do parecer em exame.

O Ministério Público dispõe de instrumentos próprios para fiscalizar os serviços, instaurar procedimentos, expedir recomendações e adotar medidas judiciais e extrajudiciais diante de situações de desconformidade. O Conselho Tutelar, por sua vez, constitui órgão permanente e autônomo, encarregado pela legislação de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e inserido diretamente na rede local de proteção.

Há, entretanto, aspecto da realidade institucional que merece consideração. A retirada da Justiça da Infância e da Juventude da certificação prevista no inciso II do § 3º do art. 90 aumenta, proporcionalmente, a relevância da atuação do Ministério Público e, especialmente, dos Conselhos Tutelares. A existência formal de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

competência, entretanto, deve estar acompanhada de capacidade material para seu adequado exercício.

Nesse ponto, a realidade dos Conselhos Tutelares não é uniforme no território nacional. No Distrito Federal, por exemplo, auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre o funcionamento desses órgãos identificou inadequações em sua estrutura física e determinou à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania a adoção de providências para corrigir problemas nas instalações. A Corte também determinou medidas relacionadas à disponibilidade e utilização de veículos, impressoras e scanners, ao deslocamento tempestivo dos conselheiros e à ampliação e descentralização da cobertura territorial dos Conselhos Tutelares.[5]

A constatação não constitui fundamento para rejeitar a proposição. Ao contrário, evidencia que a racionalização da distribuição das competências institucionais deve ser acompanhada do fortalecimento dos órgãos que permanecerão incumbidos da certificação. Não seria adequado retirar uma atribuição administrativa do Poder Judiciário e, simultaneamente, admitir que os órgãos responsáveis por assumi-la careçam dos meios materiais, humanos ou técnicos necessários ao seu desempenho.

Assim, a aprovação do projeto deve ser compreendida não como redução do sistema de controle, mas como especialização de suas funções. Ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares caberá a manifestação específica acerca da qualidade e da eficiência dos serviços; ao Poder Judiciário permanecerão integralmente asseguradas suas competências de fiscalização e de prestação jurisdicional.

Sob a perspectiva que orienta nossa atuação nesta Comissão, a análise da proposição deve partir de premissa inegociável:

---

[5] DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 4.490/2024. Processo nº 00600-00009684/2022-51-e**. Auditoria operacional sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares do Distrito Federal. A decisão determinou providências relativas à estrutura física, manutenção predial, veículos, deslocamento dos conselheiros, impressoras e *scanners* e cobertura territorial das unidades. Diário Oficial do Distrito Federal, nº 234, 9 dez. 2024.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

nenhuma medida de racionalização administrativa pode resultar em menor proteção às crianças e aos adolescentes.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 227, ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, direitos fundamentais como vida, saúde, alimentação, educação, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A família constitui o ambiente natural e prioritário de formação, cuidado e desenvolvimento da criança. O acolhimento institucional ou familiar possui natureza excepcional e provisória e deve servir à proteção da criança enquanto se busca, sempre que possível e seguro, a reintegração à família de origem ou, quando inviável, a colocação em família substituta. A própria política nacional de acolhimento reconhece a natureza temporária desses serviços e sua orientação para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários.

Os dados nacionais anteriormente apresentados reforçam essa preocupação. São dezenas de milhares de crianças e adolescentes acolhidos, muitos em decorrência de negligência, abandono, dependência química ou alcoolismo dos responsáveis e conflitos familiares. Não estamos, portanto, tratando apenas de uma divisão administrativa de atribuições entre Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar. Estamos disciplinando parte do sistema encarregado de proteger crianças justamente quando sua estrutura familiar se encontra fragilizada ou temporariamente impossibilitada de exercer plenamente sua função protetiva.

Por isso, consideramos acertado retirar do magistrado a obrigação de participar da emissão de certificação administrativa positiva sobre a qualidade e a eficiência da entidade que ele próprio poderá, posteriormente, ser chamado a fiscalizar ou sobre a qual poderá decidir judicialmente.

Isso não significa retirar o juiz da proteção da criança. Ao contrário, significa preservar sua independência para que possa

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

fiscalizar e decidir com imparcialidade sempre que houver notícia de abuso, negligência, maus-tratos ou qualquer outra violação de direitos.

Ao mesmo tempo, é indispensável que a mudança legislativa seja interpretada em conjunto com a manutenção integral do art. 95 do ECA. Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário continuam integrantes do sistema de fiscalização. Altera-se apenas a competência para a declaração administrativa de qualidade e eficiência. O dever de fiscalizar permanece compartilhado.

Em matéria de infância e adolescência, simplificar procedimentos jamais pode significar reduzir proteção. O mérito do PL nº 4.150, de 2025, reside justamente em promover delimitação mais adequada das funções institucionais sem afastar os mecanismos essenciais de fiscalização previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar caberá a avaliação específica da qualidade e da eficiência dos serviços; ao Poder Judiciário permanecerá assegurada sua relevante e indispensável competência fiscalizatória e jurisdicional.

A mudança, entretanto, traz consigo uma responsabilidade que não pode ser ignorada pelo Poder Público: se o Conselho Tutelar permanece como um dos órgãos encarregados de atestar a qualidade dos serviços prestados às crianças e aos adolescentes, é dever do Estado assegurar-lhe estrutura, pessoal, equipamentos, capacitação e condições materiais compatíveis com a importância dessa atribuição. A proteção integral não se realiza apenas pela distribuição formal de competências, mas pela capacidade concreta de exercê-las.

Diante de uma realidade que envolve dezenas de milhares de crianças e adolescentes afastados temporariamente do convívio familiar, nosso compromisso deve permanecer inequívoco: fortalecer as famílias sempre que possível, proteger integralmente cada criança em qualquer circunstância e assegurar que toda entidade encarregada de seu atendimento esteja submetida a controle efetivo, responsável e permanente.

Nesse quadro, consideramos que o Projeto de Lei nº 4.150, de 2025, aperfeiçoa a delimitação das atribuições institucionais sem

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763

SF/26112.82964-46

desconstituir o sistema de fiscalização das entidades de atendimento, preserva a independência do Poder Judiciário e mantém as garantias asseguradas às crianças e aos adolescentes, razão pela qual entendemos meritória a sua aprovação.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.150, de 2025.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4128577763