NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 258/2024 DO CONANDA

Assunto: Defesa da constitucionalidade, legalidade e necessidade da Resolução nº 258/2024 do CONANDA; repúdio à sustação de seus efeitos pelo Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 3/2025, aprovado pelo Congresso Nacional; e defesa da inconstitucionalidade material e formal do referido decreto legislativo.

Origem: Diretoria Nacional de Inclusão, Equidade e Enfrentamento às Violências; Comissões de Infância e Juventude, Violência Doméstica e Gênero, Adoção, Assuntos Constitucionais, Diversidade e Inclusão Racial, Relações Institucionais e Governamentais e de Assuntos Legislativos, que integram o Grupo de Trabalho sobre a referida Resolução.

O Instituto Brasileiro de Direito das Famílias e Sucessões - IBDFAM, por meio de sua Diretoria Nacional de Inclusão, Equidade e Enfrentamento às Violências e das Comissões signatárias, vem a público manifestar posicionamento técnico em defesa da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, e repudiar a iniciativa de sustação de seus efeitos pelo Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2025 (PDL nº 3/2025).

A presente Nota Técnica considera, além do exame jurídico da matéria, as contribuições colhidas na Roda de Conversa sobre a Resolução nº 258/2024 do CONANDA, promovida pelo IBDFAM em 2 de julho de 2026, com participação de representantes do CONANDA, Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - FNDCA, Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED, Comissão Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, integrantes do IBDFAM, profissionais e entidades parceiras.

1. Síntese Executiva

A Resolução nº 258/2024 do CONANDA é medida constitucional, legal, necessária e tecnicamente adequada. A norma não cria nova hipótese de aborto, não altera o Código Penal, não amplia permissivos legais e não substitui a atuação do Poder Legislativo.

Seu objeto é outro: organizar fluxos de atendimento, assegurar escuta protegida, prevenir revitimização, reduzir violência institucional e garantir que crianças e adolescentes vítimas de violência sexual tenham acesso efetivo a direitos já previstos na Constituição Federal, tratados internacionais de Direitos Humanos no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Código Penal e na Lei nº 13.431/2017.

A sustação da Resolução nº 258/2024 produz grave insegurança técnica para profissionais da rede de proteção, fragmenta protocolos de atendimento, amplia o risco de tratamentos desiguais entre Estados e Municípios e expõe crianças e adolescentes, especialmente meninas vítimas de estupro, a novas formas de violência institucional.

2. Fundamentos Constitucionais, Convencionais, Legais, e Jurisprudenciais

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No plano internacional, a Convenção sobre os Direitos da Criança impõe ao Estado brasileiro o dever de proteger crianças contra abuso sexual, exploração, negligência e tratamento cruel, assegurando medidas administrativas, legislativas, sociais e educacionais adequadas à prevenção, ao atendimento e à reparação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente concretiza esse comando ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, titulares de proteção integral e prioridade absoluta.

A Lei nº 13.431/2017, ao instituir o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, reforça a exigência de atendimento humanizado, escuta protegida e prevenção da violência institucional. A repetição desnecessária de relatos, a exposição indevida da vítima, o atraso injustificado no atendimento e a imposição de exigências sem previsão legal configuram formas de revitimização.

O artigo 128, II, do Código Penal, vigente desde 1940, estabelece que não se pune o aborto praticado por médico se a gravidez resulta de estupro e há consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal. Nos casos de meninas menores de 14 anos, a gravidez deve

ser analisada sob a moldura do estupro de vulnerável, previsto no artigo 217-A do Código Penal, sem prejuízo da apuração concreta e da responsabilização do agressor.

Esses entendimentos foram recentemente reforçados pela 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 2.024.140/RJ[1], ao reconhecer que a adolescente menor de 14 anos que se apresente com capacidade de discernimento pode realizar, sozinha, exame de gravidez, sem que o laboratório condicione o atendimento à presença de responsável legal. A decisão prestigia o direito à saúde, ao sigilo e à privacidade da adolescente e parte da premissa de que a exigência automática de mediação familiar pode, em contextos de violência sexual ou vulnerabilidade, impedir o acesso ao cuidado e inviabilizar a verificação, pela rede de proteção competente, se a família exerce efetivamente função protetiva.

3. Competência do CONANDA e Legalidade da Resolução nº 258/2024

Nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 8.242/1991, compete ao CONANDA elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução. Essa competência decorre do modelo constitucional de democracia participativa e do Sistema de Garantia de Direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Resolução nº 258/2024 insere-se precisamente nesse campo de atuação. Ela dispõe sobre o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e a garantia de seus direitos pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

A Resolução não cria hipótese nova de aborto legal e não altera o Código Penal. Isso, porém, não significa que todo o seu conteúdo se reduza à mera repetição literal das leis de base. O exame artigo a artigo, sistematizado no Anexo Técnico desta Nota, mostra que a ampla maioria dos dispositivos (cerca de 30 dos 37 artigos) efetivamente reproduz ou organiza fluxos já decorrentes da Constituição, do ECA, da Lei nº 13.431/2017 e do Código Penal, sem inovação relevante.

Há, contudo, um pequeno número de dispositivos que realizam interpretação sistemática e teleologicamente orientada de normas legais e constitucionais, como a modulação do dever de comunicação ao Conselho Tutelar em contexto de risco (artigo 15, § 2º, da Resolução nº 258/2024), o afastamento do consentimento do representante legal quando sua presença possa

[1]REsp n. 2.024.140/RJ, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 10/3/2026, DJEN de 18/3/2026.

causar dano à vítima (artigos 23 a 26 da Resolução nº 258/2024) e a vedação de objeção de consciência institucional (artigo 34 da Resolução nº 258/2024).

Esses pontos são identificados no Anexo Técnico[2] e enfrentados individualmente, com fundamentação própria, na Seção 10 desta Nota, que demonstra que tais dispositivos permanecem dentro da margem de discricionariedade técnica conferida ao CONANDA pela Lei nº 8.242/1991 para disciplinar fluxos de atendimento, ainda que não correspondam à transcrição literal de texto legal preexistente.

O artigo 49, V, da Constituição Federal autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Essa hipótese, contudo, não se verifica quando o conselho de direitos atua dentro de sua competência legal, organizando diretrizes administrativas e protetivas para efetivação de direitos já reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

4. Necessidade Técnica da Resolução nº 258/2024

A Resolução nº 258/2024 nasce de uma realidade concreta: o direito ao aborto legal em caso de estupro existe formalmente no Brasil há décadas, mas seu acesso real continua sendo bloqueado por barreiras morais, burocráticas, institucionais, familiares e territoriais.

A roda de conversa promovida pelo IBDFAM evidenciou que a Resolução deve ser compreendida como instrumento de organização ética e técnica do atendimento, apto a orientar profissionais de saúde, assistência social, Conselhos Tutelares, sistema de justiça, segurança pública e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Entre seus eixos essenciais, destacam-se:

a) atendimento humanizado, célere e não revitimizante;

b) escuta protegida e respeito à autonomia progressiva;

c) informação clara, acessível e juridicamente correta;

d) proteção em contextos de violência intrafamiliar;

e) vedação de exigências sem previsão legal, como boletim de ocorrência ou autorização judicial;

[2] Ver Anexo Técnico I desta Nota. Cotejo artigo a artigo entre a Resolução nº 258/2024 do CONANDA e os fundamentos legais invocados (Lei nº 8.242/1991, ECA, Lei nº 13.431/2017 e Código Penal).

f) acionamento da Defensoria Pública e do Ministério Público em caso de conflito de interesses entre a vítima e seus responsáveis;

g) prevenção da violência institucional;

h) segurança técnica para profissionais da rede de proteção.

A Resolução também dialoga com a Resolução CONANDA nº 265/2025, que dispõe sobre diretrizes para formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas à prevenção, proteção e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Esse dado é relevante porque demonstra que a Resolução nº 258/2024 não é ato isolado, mas parte de uma política pública mais ampla de enfrentamento à violência sexual.

5. Gravidez Infantil Não é Maternidade: é Indicador de Violência

A gravidez de criança não pode ser naturalizada como maternidade. Em meninas menores de 14 anos, a gravidez aciona, por imposição legal, a moldura protetiva do estupro de vulnerável, prevista no art. 217-A do Código Penal, sem prejuízo da apuração concreta dos fatos, da identificação do agressor e da responsabilização cabível.

O Brasil registrou, em 2024, 87.545 vítimas de estupro e estupro de vulnerável, o maior número da série histórica, das quais 76,8% eram vítimas em situação de vulnerabilidade.[3] O dado confirma a dimensão estrutural da violência sexual contra crianças e adolescentes e reforça a necessidade de protocolos nacionais claros, integrados e protetivos.

Em 2024, foram registrados 12.004 nascidos vivos de mães entre 10 e 14 anos no Brasil, além de 261.206 nascimentos de mães entre 15 e 19 anos.[4] Esse dado evidencia a persistência da gravidez infantil como fenômeno associado à violência sexual, à desigualdade territorial e a falhas da rede de proteção.

[3] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, 19ª ed., 2025. Dados de 2024: 87.545 vítimas de estupro e estupro de vulnerável (maior número da série histórica), das quais 76,8% em situação de vulnerabilidade e 55,6% mulheres negras. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/. Acesso em 30.07.2026.

[4] BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC/DATASUS). Dados de 2024 citados em: UNICEF Brasil, "Dia Mundial da Saúde: UNICEF destaca avanços do Brasil e reforça a importância de seguir investindo na saúde infantil", 7 de abril de 2026: 12.004 nascidos vivos de mães entre 10 e 14 anos e 261.206 nascidos vivos de mães entre 15 e 19 anos em 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/dia-mundial-da-saude-unicef-destaca-avancos-do-brasil-e-reforca-importancia-de-seguir-investindo-na-saude-infantil. Acesso em 30.07.2026

A imposição da continuidade gestacional a uma criança vítima de estupro pode configurar tratamento cruel, desumano e degradante, sobretudo quando o Estado, por ação ou omissão, cria barreiras ao acesso a serviço legal, seguro, sigiloso e humanizado.

Essa violência incide de forma desproporcional sobre meninas negras, 55,6% das vítimas de estupro registradas em 2024, indígenas, pobres, periféricas, ribeirinhas, quilombolas e residentes em territórios com menor acesso a serviços de saúde, assistência social e justiça.[5] A análise jurídica, portanto, deve incorporar raça, gênero, classe, território, idade e deficiência como marcadores de vulnerabilização.

6. Autonomia Progressiva e Proteção contra Famílias Não Protetivas

Um dos pontos centrais debatidos na roda de conversa foi a autonomia progressiva de crianças e adolescentes.

A autonomia progressiva não significa consentimento isolado, supressão automática da representação legal ou afastamento indistinto da família. Significa dever de escuta, consideração qualificada da vontade da vítima e adoção de salvaguardas quando houver conflito de interesses, coação, omissão, suspeita de violência intrafamiliar ou ausência de responsável protetivo.

Importante ainda colacionar quadro com dados constantes no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a partir de base de dados fornecidas por secretarias de segurança pública estaduais, polícias civis, militares e federal, e outras fontes oficiais da Segurança Pública, em que no ano de 2025 a violência sexual em crianças de 10 a 13 anos atingiu percentual de 225,5%[6]:

[5] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, 19ª ed., 2025. Dados de 2024: 87.545 vítimas de estupro e estupro de vulnerável (maior número da série histórica), das quais 76,8% em situação de vulnerabilidade e 55,6% mulheres negras. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/. Acesso em 30.07.2026

[6] (%) Taxa considerada a partir de dados apurados por 100 mil habitantes na faixa etária específica:

Quadro 07

Síntese dos dados de crimes não letais com vítimas crianças e adolescentes

Brasil, 2025

Tipo	VIOLÊNCIA NÃO LETAL					
	0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 13 anos	14 a 17 anos	0 a 17 anos	
	Taxa (1)	Taxa (1)	Taxa (1)	Taxa (1)	Ns. absolutos	Taxa (1)
ABANDONO						
Abandono de incapaz	31,6	38,4	31,8	13,7	14.815	29,4
Abandono material	2,8	3,1	3,1	3,1	1.409	3
VIOLAÇÃO DO DIREITO DE GUARDA						
Subtração de crianças e adolescentes	4,7	3,6	3,5	3,3	1.866	3,8
Descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar	2,7	4,3	3	1,2	644	2,9
VIOLÊNCIA FÍSICA						
Maus-tratos	74	95,5	85,4	51,1	38.986	77,4
Lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica	16,9	21,2	38,6	104	21.811	43,3
BULLYING						
Bullying	0,2	2,2	21	19,9	4.549	10,2
Cyberbullying	0,02	0,1	3,1	4,2	677	1,7
VIOLÊNCIA SEXUAL						
Estupro e estupro de vulnerável	63,2	95,1	225,5	111,9	61.076	121,3
Produção, posse ou distribuição de material de abuso sexual infantil	0,6	2,4	13,4	18,5	4.063	8,2
Aliciamento de crianças	0,6	3,8	12,8	4,4	2.464	5,2
Exploração sexual infantil	0,1	0,4	3,2	7,2	1.281	2,5

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Estado de Alagoas; Polícia Civil do Estado da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Civil do Estado do Pará; Polícia Civil do Estado da Paraíba; Polícia Civil do Estado de Roraima; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Projeções da população por sexo e idade simples - 2000/2070, Revisão 2024; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Taxa por 100 mil habitantes na faixa etária específica.

Desse modo, em casos de violência sexual, especialmente intrafamiliar, a exigência automática de autorização ou mediação familiar pode colocar a vítima novamente sob controle do agressor ou de pessoas que não exercem função protetiva.

Por isso, a Resolução nº 258/2024 é tecnicamente adequada ao prever salvaguardas quando houver divergência entre a vontade da criança ou adolescente e a de seus responsáveis, inclusive com acionamento da Defensoria Pública e do Ministério Público. Trata-se de medida de proteção, não de ruptura indevida da autoridade familiar.

O poder familiar existe para proteger. Quando há colisão de interesses, omissão, coação, ameaça ou risco de perpetuação da violência, o Estado deve intervir para assegurar o melhor interesse da criança e do adolescente.

7. Rigor Técnico no Debate Público

A controvérsia pública em torno da Resolução nº 258/2024 foi marcada por afirmações amplamente veiculadas segundo as quais o CONANDA teria "legalizado o aborto", autorizado "aborto até o nono mês" ou eliminado a participação da família, formulações que não encontram correspondência no texto da Resolução nem no regime jurídico do art. 128, II, do Código Penal.

A Resolução não altera o Código Penal, não cria aborto irrestrito, não dispensa a rede de proteção, não impede a atuação do Conselho Tutelar e não afasta a família quando ela é protetiva.

A inexistência de limite gestacional no art. 128, II, do Código Penal não autoriza a leitura de "aborto irrestrito até o nono mês": significa apenas que o ordenamento não condicionou a exclusão de punibilidade a marco temporal abstrato, sem prejuízo da avaliação clínica, da segurança do procedimento, das evidências médicas e das responsabilidades éticas dos serviços de saúde.

Ao contrário, a norma qualifica o atendimento, organiza responsabilidades, combate a omissão institucional e busca impedir que crianças e adolescentes sejam submetidas a constrangimentos, atrasos e exposições que aprofundam o dano já sofrido.

Em matéria de violência sexual contra crianças e adolescentes, o debate público deve ser conduzido com rigor jurídico, evidências empíricas e responsabilidade ética. A mobilização de pânico moral contra protocolos de proteção infantil compromete a função constitucional do Estado e desloca o centro da discussão: em vez de proteger a criança violentada, passa-se a disputar moralmente o corpo da vítima.

8. Inconstitucionalidade Material e Impactos do PDL nº 3/2025

O PDL nº 3/2025, ao sustar a Resolução nº 258/2024, compromete a proteção integral prevista no artigo 227 da Constituição Federal.

Ainda que a sustação não elimine o direito ao aborto legal previsto no Código Penal, ela remove diretrizes nacionais de atendimento justamente nos casos de maior vulnerabilidade. O resultado previsível é a fragmentação dos fluxos, o aumento da insegurança técnica, a multiplicação de exigências indevidas e a intensificação da violência institucional.

A medida também fragiliza o CONANDA e o modelo democrático-participativo de formulação de políticas públicas de infância e adolescência. Transformar o conselho de direitos

em órgão meramente decorativo ou consultivo enfraquece a arquitetura constitucional de proteção integral.

A tramitação acelerada do PDL, sem escuta ampla e qualificada dos conselhos de direitos, entidades técnicas, profissionais da rede, organizações de defesa da infância, movimentos de mulheres e instituições acadêmicas, compromete a qualidade democrática da deliberação e desconsidera, de forma grave, os efeitos concretos da sustação sobre crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

9. O Alcance do Art. 49, V, da Constituição

O art. 49, V, da Constituição Federal confere ao Congresso Nacional competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Trata-se de mecanismo de controle político-legislativo destinado a conter excesso normativo concreto.

Na leitura sustentada nesta Nota Técnica, a incidência do dispositivo exige demonstração objetiva de exorbitância: não bastaria discordar do conteúdo da norma, sendo necessário comprovar que o ato criou obrigação incompatível com a lei, inovou indevidamente na ordem jurídica, contrariou comando legal expresso ou usurpou competência privativa do Poder Legislativo.

Registre-se que o alcance exato do art. 49, V, quanto ao grau de discricionariedade política do Congresso na sustação de atos regulamentares é matéria sobre a qual há divergência doutrinária, não sendo, portanto, ponto inteiramente pacífico.

Ainda assim, entende-se que essa hipótese de exorbitância não se verifica na Resolução nº 258/2024 do CONANDA, que atua dentro de competência legal expressa: a Lei nº 8.242/1991 atribui ao Conselho a função de elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como fiscalizar as ações de execução dessa política.

Assim, ao disciplinar fluxos protetivos para crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, o Conselho não invade competência legislativa: exerce atribuição administrativa e deliberativa própria do Sistema de Garantia de Direitos.

Por isso, sustenta-se que a sustação da Resolução nº 258/2024 pelo PDL nº 3/2025 não se ampara validamente no art. 49, V, da Constituição. Sem demonstração concreta de exorbitância normativa, o decreto legislativo deixaria de funcionar como controle constitucional de excesso

regulamentar e passaria a operar como supressão política de diretriz protetiva, com impacto direto sobre crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

O resultado é incompatível, nessa leitura, com a prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição Federal. Ao retirar da rede nacional de atendimento um parâmetro técnico destinado a reduzir violência institucional, evitar exigências indevidas e assegurar atendimento célere, sigiloso e humanizado, a sustação compromete a efetividade da proteção integral e fragiliza o próprio modelo democrático-participativo de formulação de políticas públicas de infância e adolescência.

10. Enfrentamento Direto dos Pontos de Interpretação Ampliada

Como demonstrado no Anexo Técnico I, a esmagadora maioria dos dispositivos da Resolução nº 258/2024, cerca de 30 dos seus 37 artigos, reproduz ou organiza, sem inovação relevante, deveres já decorrentes da Constituição Federal, do ECA, da Lei nº 13.431/2017 e do Código Penal. Essa constatação é o núcleo da defesa da constitucionalidade da Resolução e não é, neste ponto, objeto de controvérsia.

Um número reduzido de dispositivos, contudo, não corresponde à transcrição literal de texto legal preexistente, exigindo interpretação sistemática e teleologicamente orientada das normas de regência.

Esta Nota Técnica entende necessário enfrentar diretamente esses pontos, não para reconhecer fragilidade na Resolução, mas para demonstrar que a interpretação ampliada neles empregada permanece dentro da margem de discricionariedade técnica que a Lei nº 8.242/1991 confere ao CONANDA, encontrando fundamento jurídico próprio e suficiente.

10.1. Art. 15, §2º - Modulação temporal da comunicação ao Conselho Tutelar

O art. 13 do ECA impõe o dever de comunicação ao Conselho Tutelar sem, contudo, fixar prazo ou momento específico para seu cumprimento, o verbo nuclear (“será obrigatoriamente comunicado”) não vem acompanhado de qualquer condicionante temporal expresso.

A Resolução não cria exceção a um prazo legal que não existe: preenche lacuna operacional deliberadamente deixada em aberto pelo legislador, autorizando que a comunicação seja postergada quando sua realização imediata puder, no caso concreto, agravar o risco à integridade

da vítima, por exemplo, quando o agressor tem acesso à informação repassada ao Conselho Tutelar e pode antecipar retaliação.

Essa modulação decorre diretamente do dever de vedar a violência institucional, previsto no art. 4º, IV, e no art. 5º da Lei nº 13.431/2017, e do princípio da proporcionalidade em sentido estrito: diante de tensão concreta entre o cumprimento imediato de um dever formal de comunicação e a proteção da integridade física e psicológica da vítima, a norma que pondera esses valores, sem jamais dispensar a comunicação, apenas ajustando seu momento, realiza, e não contraria, a proteção integral do art. 227 da Constituição Federal.

10.2. Arts. 23 a 26 - Atendimento sem consentimento automático do representante legal em contexto de risco

O art. 128, II, do Código Penal, condiciona a excludente de ilicitude, no caso de gestante incapaz, ao consentimento do representante legal, mas não estabelece, até por uma defasagem temporal, tratando-se de norma penal geral editada em 1940, o procedimento a ser seguido quando esse representante for o próprio agressor, estiver em conflito de interesses com a vítima ou for omisso diante do risco.

Essa lacuna não é exclusiva do direito penal: o próprio sistema de proteção à infância já dispõe de mecanismos gerais para situações em que o responsável legal falha em seu dever de proteção, a suspensão e a destituição do poder familiar (Código Civil, artigos 1.637 e 1.638; ECA, artigo 24), o afastamento cautelar do agressor do lar (Lei nº 13.431/2017, artigo 19) e a atuação supletiva da Defensoria Pública como curadora especial em caso de colisão de interesses (ECA, artigo 141; CPC, artigo 72).

Os artigos 23 a 26 da Resolução aplicam essa mesma lógica sistêmica, já consolidada no ordenamento para outras hipóteses de falha protetiva, ao contexto específico do acesso à interrupção legal da gestação, apoiando-se ainda na autonomia progressiva prevista no artigo 16 do ECA e no artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança (direito da criança de ser ouvida e ter sua opinião considerada, de forma compatível com sua idade e maturidade).

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 54, reconheceu a autonomia reprodutiva como corolário da dignidade da pessoa humana, da integridade física e psíquica e da vedação a tratamento cruel e desumano, fundamentos que reforçam, no plano constitucional, a legitimidade de mecanismos que impeçam que a exigência formal de consentimento familiar se converta, na prática, em instrumento de prolongamento do dano à vítima.

A mesma compreensão foi expressamente acolhida pela 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no já citado REsp nº 2.024.140/RJ, de relatoria da Ministra Maria Isabel Gallotti. No voto condutor, ao afastar a responsabilização civil de laboratório que realizou exame de gravidez em adolescente de 13 anos desacompanhada de responsável legal, a Corte Cidadã reconheceu que a exigência automática de presença familiar não pode ser convertida em obstáculo absoluto ao acesso de adolescentes a serviços básicos de saúde. A premissa decisiva é que a presença do responsável legal, embora ordinariamente desejável, não é juridicamente neutra em todos os contextos: em situações de violência sexual, abandono, negligência, medo, coação ou vulnerabilidade intrafamiliar, a mediação familiar compulsória pode justamente impedir a revelação do fato, atrasar o cuidado e submeter a adolescente a novo risco.

O voto também reforça que a proteção integral não se confunde com tutela familiar automática e indiscriminada. Ao admitir que adolescente menor de 14 anos, quando dotada de discernimento suficiente para compreender o ato, possa acessar exame de gravidez sem autorização ou acompanhamento de representante legal, o STJ afirmou, na prática, a centralidade da autonomia progressiva, do sigilo e da privacidade como condições de efetividade do direito à saúde. Essa diretriz é especialmente relevante para os artigos 23 a 26 da Resolução nº 258/2024 do CONANDA: antes de presumir que a família é sempre espaço seguro, o sistema de garantia de direitos deve verificar se ela exerce função protetiva, acionando, quando necessário, a rede institucional competente para suprir conflitos de interesses, omissões ou riscos concretos, sem transformar a exigência formal de consentimento em mecanismo de perpetuação da violência.

Não se trata, portanto, de dispensa arbitrária de consentimento, mas de aplicação, ao caso concreto da violência sexual, de instituto já existente no ordenamento, o afastamento da autoridade do responsável legal quando esta deixa de ser exercida em função protetiva, o que está dentro da competência regulamentar do CONANDA para organizar fluxos de atendimento do Sistema de Garantia de Direitos.

10.3. Art. 34 - Vedação de objeção de consciência institucional

A liberdade de consciência e de crença (CF, artigo 5º, VI e VIII) é direito fundamental de titularidade individual, atributo da pessoa humana enquanto sujeito moral, não se estende, por natureza, a pessoas jurídicas ou a estabelecimentos de saúde enquanto tais.

A Resolução, ao vedar a objeção de consciência institucional, não cria obrigação nova incompatível com a lei: preserva integralmente a objeção individual do profissional de saúde, desde que assegurado o encaminhamento a outro profissional apto a realizar o atendimento, solução consolidada em resoluções do Conselho Federal de Medicina sobre o tema, a exemplo da

Resolução CFM nº 2.232/2019, e compatível com o dever constitucional do Estado de garantir o acesso à saúde (CF, artigo 196), que não pode ser obstado por decisão de natureza institucional-administrativa.

O art. 34 organiza, portanto, a distinção já estabelecida na doutrina bioética e na regulação profissional entre objeção individual, legítima e preservada, e objeção institucional, incompatível com o dever estatal de prestação do serviço de saúde, sem inovar em matéria reservada à lei.

10.4. Argumento subsidiário: mesmo na hipótese de controvérsia sobre os itens 10.1 a 10.3, a resposta proporcional não seria a sustação integral

A fundamentação exposta nos itens 10.1 a 10.3 sustenta, por si, a plena validade dos dispositivos ali tratados, dentro da margem de discricionariedade técnica do CONANDA. O argumento a seguir não decorre dessa fundamentação nem a relativiza: é apresentado apenas a título subsidiário e alternativo, isto é, para a hipótese, aqui não admitida, de que se entendesse haver controvérsia genuína sobre algum desses pontos específicos.

Mesmo nessa hipótese não concedida, a resposta proporcional do Congresso Nacional não seria a sustação da Resolução em sua integridade, mas, quando muito, dos dispositivos pontuais entendidos como controvertidos.

Não há, no art. 49, V, da Constituição, exigência de que a sustação seja integral: a prática legislativa registra precedentes de sustação parcial de atos normativos, restrita aos dispositivos específicos tidos por exorbitantes, como o PDC nº 1.428/2013, que sustou apenas o art. 13 de uma resolução da ANEEL.

O PDL nº 3/2025, todavia, vista sustar a Resolução nº 258/2024 em sua integralidade e em seus efeitos, sem qualquer distinção entre os aproximadamente 30 artigos que reproduzem diretamente normas legais já vigentes e o reduzido número de dispositivos aqui enfrentados.

Essa opção por sustar a totalidade de um ato majoritariamente consentâneo com a lei, em vez de restringir a sustação aos pontos especificamente questionados, não encontra justificativa técnico-jurídica proporcional ao vício alegado. Revela-se, antes, indicativo de que a motivação do PDL nº 3/2025 é de natureza política e moral, e não de estrito controle de exorbitância normativa, o que reforça, e não enfraquece, a tese central desta Nota Técnica quanto à inadequação da sustação promovida.

11. Encaminhamentos Institucionais

Diante do exposto, o IBDFAM:

1. Reafirma a constitucionalidade, legalidade e necessidade da Resolução nº 258/2024 do CONANDA, por se tratar de diretriz protetiva voltada à efetivação de direitos já previstos no ordenamento jurídico.
2. Repudia a sustação de seus efeitos pelo PDL nº 3/2025, por representar retrocesso na proteção integral de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.
3. Defende a preservação das competências normativas e deliberativas do CONANDA, como órgão essencial da democracia participativa e do Sistema de Garantia de Direitos.
4. Recomenda a avaliação institucional de medidas de controle de constitucionalidade contra o decreto legislativo de sustação, inclusive com atuação do IBDFAM como *amicus curiae*, conforme deliberação interna competente.
5. Orienta a rede de proteção e os profissionais do Direito das Famílias a continuarem aplicando diretamente a Constituição Federal, o ECA, o Código Penal, a Lei nº 13.431/2017 e os tratados internacionais de Direitos Humanos, sem impor barreiras não previstas em lei.
6. Recomenda a não exigência de boletim de ocorrência, autorização judicial ou autorização familiar automática quando tais exigências forem juridicamente indevidas ou puderem colocar a vítima em risco.
7. Defende a escuta protegida, a autonomia progressiva e o acionamento da Defensoria Pública e do Ministério Público nos casos de conflito de interesses, coação, omissão ou ausência de responsáveis protetivos.
8. Propõe a ampliação de ações formativas do IBDFAM sobre gravidez infantil, estupro de vulnerável, autonomia progressiva, violência institucional, escuta especializada, justiça reprodutiva e proteção integral.
9. Recomenda articulação interinstitucional com CONANDA, CNDM, OAB, Defensorias Públicas, Ministério Público, conselhos profissionais, entidades científicas e organizações da sociedade civil voltadas à defesa de crianças e adolescentes.

12. Conclusão

A Resolução nº 258/2024 do CONANDA não é uma ameaça à infância. É instrumento de proteção da infância.

Sua sustação não protege crianças e adolescentes. Ao contrário, retira da rede nacional de atendimento um parâmetro técnico necessário para acolher vítimas de violência sexual com celeridade, sigilo, respeito, escuta qualificada e segurança jurídica.

O IBDFAM, como instituição científica dedicada ao Direito das Famílias e das Sucessões, reafirma que nenhuma disputa política ou moral pode se sobrepor à prioridade absoluta de crianças e adolescentes. A proteção integral exige coragem institucional, responsabilidade jurídica e compromisso inegociável com a dignidade das vítimas.

Brasília, 03 de agosto de 2026

Instituto Brasileiro de Direito das Famílias e Sucessões - IBDFAM
Diretoria Nacional de Inclusão, Equidade e Enfrentamento às Violências

Comissão de Infância e Juventude

Comissão de Violência Doméstica e Gênero

Comissão de Adoção

Comissão de Assuntos Constitucionais

Comissão de Diversidade e Inclusão Racial

Comissão de Relações Institucionais e Governamentais e

Comissão de Assuntos Legislativos

ANEXO TÉCNICO I

Cotejo artigo a artigo entre a Resolução nº 258/2024 do CONANDA e os fundamentos legais invocados

Este Anexo sistematiza, dispositivo a dispositivo, a relação entre o texto da Resolução nº 258/2024 do CONANDA e as normas legais e constitucionais que lhe servem de fundamento (Lei nº 8.242/1991, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 13.431/2017 e Código Penal).

Cada linha recebe uma avaliação: alinhamento direto com a lei de base, reprodução ou aplicação organizacional de dever já existente; alinhamento que se sustenta, mas decorre de elaboração regulamentar sem correspondência textual literal na lei; ou ponto de fricção, no qual a literalidade da norma invocada não contempla expressamente a solução adotada pela Resolução, exigindo fundamentação jurídica autônoma (interpretação sistemática, proporcionalidade, autonomia progressiva) para sua defesa.

Capítulo I - Definições e Prevenção - artigos. 1º a 7º

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Arts. 1º e 2º	Objeto e definições (interrupção legal, prioridade absoluta, SGDCA, violência institucional)	Lei nº 13.431/2017, arts. 4º e 13; ECA, arts. 3º-4º	Alinhado
Art. 3º	Direito à informação sobre direitos sexuais e reprodutivos	CF, art. 227; ECA, arts. 3º, 4º, 7º, 17	Alinhado
Art. 4º	Vedação de uniões de fato na infância	Código Civil, art. 3º; ECA	Alinhado
Arts. 5º-7º	Princípios do atendimento; planos de enfrentamento; capacitação de profissionais	Lei nº 8.242/1991, art. 2º, I; ECA, art. 100	Alinhado

Capítulo II — Direitos da vítima (arts. 8º a 19º)

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Arts. 8º-9º	Direito à informação e à interrupção legal como direito humano	CP, art. 128, II; Lei nº 13.431/2017, art. 5º	Alinhado
Arts. 10-11	Encaminhamento célere (prazo de 5 dias), rede de referência	Lei nº 13.431/2017, art. 13 (celeridade, não revitimização)	**Alinhado, com análise sistemática**
Arts. 12-13	Escuta especializada não revitimizante	Lei nº 13.431/2017, art. 7º; Decreto nº 9.603/2018, art. 5º, II	Alinhado
Art. 19	Acolhimento institucional excepcional, sem obstar acesso ao aborto legal	ECA, arts. 92, 101	Alinhado

Nota sobre os artigos 10º e 11º: o prazo de 5 dias para encaminhamento (art. 11, § 4º) é norma prescritiva de natureza operacional criada pela própria Resolução, não decorre literalmente de nenhuma das leis de base. É defensável como densificação regulamentar razoável do princípio da celeridade (art. 13 da Lei nº 13.431/2017), análoga a prazos fixados por resoluções do CNJ, sendo parâmetro criado pelo CONANDA no exercício de sua competência regulamentar, não de transcrição de lei.

Capítulo III - Comunicações e notificação (arts. 14º a 18º)

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Art. 14, caput	Comunicação ao Conselho Tutelar, notificação sanitária, comunicação sigilosa à polícia	ECA, art. 13; Lei nº 13.431/2017, art. 13	Alinhado
Art. 15, §2º	Comunicação ao Conselho Tutelar pode ser postergada até mitigação do risco	ECA, art. 13 (dever de comunicação sem condicionante temporal expresso)	Interpretação Ampliada e Sistemática
Arts. 16-18	Acionamento subsidiário de Defensoria/MP; notificação compulsória e comunicação sigilosa à polícia	Lei nº 13.431/2017, arts. 13, 15; ECA, art. 13	Alinhado

Interpretação Ampliada e Sistemática: *artigo 15, § 2º: o artigo 13 do ECA não contempla, em seu texto, hipótese de postergação do dever de comunicação ao Conselho Tutelar; o verbo nuclear*

("comunicará") não traz condicionante temporal. A Resolução cria essa exceção por ponderação principiológica entre o dever de comunicação e a proteção contra revitimização (art. 5º, I, do Decreto nº 9.603/2018). O fundamento é sustentável, e deve ser interpretado como modulação teleológica do dever legal, não como mera repetição dele.

Capítulo IV - Poder familiar e consentimento (arts. 20º a 27º)

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Art. 20	Sigilo profissional absoluto	ECA, art. 17; Lei nº 13.431/2017, art. 5º	Alinhado
Arts. 21-22	Respeito à autonomia; direito de expressar opinião sobre a gravidez	ECA, art. 16 (autonomia progressiva); CF, art. 227	Alinhado
Arts. 23-26	Atendimento sem presença dos responsáveis quando esta puder causar dano; consentimento da própria criança/adolescente quando capaz de decidir	CP, art. 128, II (consentimento do representante legal "quando incapaz")	Interpretação Ampliada e Sistemática
Art. 27	Poder familiar não pode expor a criança a risco	ECA, art. 22 c/c CC, art. 1.638	Alinhado

Interpretação Ampliada e Sistemática - *artigos. 23 a 26: o texto literal do art. 128, II, do CP condiciona a excludente de ilicitude, no caso de incapaz, ao consentimento do representante legal, sem prever, na letra da lei, hipótese de dispensa desse consentimento por decisão do profissional de saúde diante de risco à vítima. A Resolução constrói esse afastamento a partir da autonomia progressiva (ECA, art. 16) e da proteção contra famílias não protetivas. É construção sustentável, a partir de uma releitura sistemática do art. 128, II. Recomenda-se fundamentá-la expressamente com o instituto do suprimento de consentimento já previsto no sistema (ECA, art. 28 e correlatos) e com o reconhecimento da autonomia reprodutiva pelo STF na ADPF 54.*

Capítulo IV-B - Acesso à Justiça (arts. 28º a 30º)

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Arts. 28-29	Direitos processuais em divergência judicializada; Defensoria/Curador Especial sem exigência de comprovação de carência	ECA, art. 141; CPC, art. 72 (curadoria especial)	Alinhado

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Art. 29, § 2º	Inexistência de curadoria do feto (nascituro)	Matéria doutrinariamente controvertida (teorias natalista, concepcionista, condicionalista — CC, art. 2º)	Alinhado, com análise sistemática
Art. 30º	Capacitação de magistrados e servidores	Lei nº 8.242/1991, art. 2º, I	Alinhado

Nota sobre o art. 29º, § 2º: a personalidade jurídica do nascituro é tema de teorias concorrentes na doutrina civilista, sem solução unívoca em lei. A Resolução adota implicitamente a tese natalista/condicionalista ao afastar a curadoria do feto. Vale nomear essa escolha interpretativa explicitamente, em vez de apresentá-la como decorrência automática do ordenamento.

Capítulo IV-C - Vedação de obstáculos (arts. 31 a 36)

Artigos	Conteúdo	Base legal	Avaliação
Art. 31	Veda exigência de B.O., autorização judicial ou comunicação a familiares como condição de acesso	Jurisprudência consolidada do STF/STJ e portarias do Ministério da Saúde sobre aborto legal	Alinhado
Art. 32	Ausência de limite gestacional	CP, art. 128, II (texto não fixa marco temporal)	Alinhado
Art. 33	Vedação de exigências que atrasem o procedimento	Lei nº 13.431/2017, art. 5º	Alinhado
Art. 34	Veda objeção de consciência institucional (só admite a individual)	Resoluções do CFM (nº 2.232/2019); sem lei federal específica sobre objeção institucional	Interpretação Ampliada e Sistemática
Arts. 35-36	Vedação de constrangimento; fluxo de responsabilização de violência institucional/psicológica	Lei nº 13.431/2017, art. 4º; ECA, art. 232; Lei nº 13.869/2019, art. 15-A	Alinhado

Interpretação Ampliada e Sistemática - *art. 34: não há lei em sentido estrito que vede objeção de consciência institucional; a matéria é tratada por resoluções de conselhos profissionais (CFM) e pela doutrina bioética, não pelo ECA ou pela Lei nº 13.431/2017. Trata-se de escolha de política*

regulatória alinhada à posição dos conselhos de medicina, mas que constitui norma organizacional nova, compatível com o sistema.

Síntese do cotejo

Dos 37 artigos da Resolução nº 258/2024, aproximadamente 30 são enquadráveis como reafirmação, organização de fluxo ou aplicação de norma já vigente, o que sustenta solidamente a tese de que a Resolução não inova em sentido incompatível com a lei.

Três pontos, contudo, não correspondem a mera repetição da lei e exigem fundamentação jurídica específica em peça de controle de constitucionalidade ou de *amicus curiae*: *(i)* a postergação da comunicação ao Conselho Tutelar em contexto de risco (artigo 15, § 2º); *(ii)* o mecanismo de afastamento do consentimento do representante legal (artigos 23 a 26); e (iii) a vedação de objeção de consciência institucional (artigo 34).

Nenhum desses pontos compromete a tese de constitucionalidade da Resolução, visto que a interpretação sistemática e teleologicamente orientada de normas legais e constitucionais, da proteção integral, da autonomia progressiva e da vedação à violência institucional, dentro da margem de discricionariedade técnica que a Lei nº 8.242/1991 confere ao CONANDA para disciplinar fluxos de atendimento do Sistema de Garantia de Direitos.