



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2025, da Deputada Federal Chris Tonietto, que *susta os efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 3, de 2025, da Deputada Federal Chris Tonietto, que *susta os efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)*.

O PDL é composto por três artigos.

O art. 1º estabelece o objeto da proposição, que trata da sustação dos efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conanda.

No art. 2º, dispõe-se sobre a sustação, em sua integridade e em seus efeitos, da referida Resolução, que “dispõe sobre o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e a garantia dos seus direitos”.

Finalmente, o art. 3º aborda a vigência imediata da norma a partir da data de sua publicação.





SENADO FEDERAL

SF/26524.56516-67

Na justificação da proposição, a autora sustenta que a Resolução nº 258, de 2024, exorbita gravemente do poder regulamentar do Conanda, invadindo competência reservada ao Poder Legislativo. Argumenta-se que o Conselho, por integrar a estrutura do Poder Executivo e possuir atribuições voltadas à formulação e ao acompanhamento de políticas públicas, não detém competência para inovar no ordenamento jurídico, criar direitos, reinterpretar normas penais ou disciplinar matérias cuja regulamentação depende de lei formal aprovada pelo Congresso Nacional. Nessa perspectiva, a sustação da Resolução encontra fundamento direto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, diante da alegada extrapolação dos limites constitucionais da atuação normativa do órgão.

Somado a isso, a Resolução promove interpretação juridicamente inadequada do regime legal aplicável ao aborto voluntário. A justificativa afirma que o ordenamento jurídico brasileiro não reconhece esse tipo de aborto como direito subjetivo, destacando que o art. 128 do Código Penal estabelece apenas hipóteses excepcionais de não punição penal, sem converter a prática em direito exigível perante o Estado. Além disso, invoca a proteção constitucional da vida, a tutela conferida ao nascituro pelo art. 2º do Código Civil e a proteção da vida desde a concepção prevista na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, argumentando que a Resolução desconsidera esse conjunto normativo ao tratar a interrupção da gestação como prestação pública a ser assegurada independentemente de limites ou condicionantes previstos na legislação.

Por fim, a autora afirma que a Resolução enfraquece mecanismos jurídicos de proteção da criança e do adolescente, ao admitir a realização do procedimento sem participação dos responsáveis legais, sem boletim de ocorrência e sem decisão judicial, além de restringir o exercício da objeção de consciência por profissionais de saúde. Segundo a autora, tais disposições afrontam o regime jurídico da incapacidade civil dos menores, comprometem a proteção integral da criança e do adolescente, geram insegurança jurídica e podem violar liberdades fundamentais, especialmente a liberdade de consciência e de exercício profissional.

A Resolução nº 258, do Conanda, foi aprovada na 4ª Assembleia Extraordinária realizada de forma virtual em 23 de dezembro de 2024, com a participação de 30 membros. Estiveram presentes na reunião representantes das seguintes entidades civis e Ministérios: Associação Mães na Luta; Organização Nacional dos Cegos; Aldeias Infantis SOS Brasil; Federação



Assinado eletronicamente, por Sen. Damare Alves

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6032343752>



SENADO FEDERAL

Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes – FEBRAEDA; Instituto EcoVida; União Escoteiros do Brasil; Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares – GAJOP; Casa de Cultura ILÊ ASÉ DÓSOGUIÃ; Conselho Federal de Psicologia – CFP; Instituto Alana; Central de Educação e Cultura Popular – CECUP; Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG; Instituto Fazendo História; Central Única dos Trabalhadores – CUT; NECA; Ministério da Fazenda; Ministério da Educação; Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNDCA; Secretaria Nacional de Juventude; Ministério da Previdência Social; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; MDS; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Igualdade Racial; e Ministério do Esporte.

Sua aprovação ocorreu em meio a intenso debate procedimental e jurídico, marcado por divergências entre representantes da sociedade civil e do Governo Federal acerca da conveniência de prosseguir imediatamente com a deliberação ou postergar sua apreciação para aprofundamento das discussões. Conforme registrado na ata da reunião, representantes governamentais defenderam o adiamento da votação e a retomada do debate em reunião posterior, sustentando a necessidade de exame mais aprofundado da matéria tanto em relação ao procedimento adotado quanto ao conteúdo da minuta, uma vez que determinados dispositivos extrapolariam as competências normativas do Conanda e tratariam de matérias reservadas à disciplina legal.

Após a rejeição do pedido de adiamento, representantes do Governo Federal formularam novo pedido de vista da matéria, fundamentado em interpretação do Regimento Interno do Conselho e em consulta realizada à Consultoria Jurídica do órgão. O pedido também não foi acolhido pelo colegiado, prevalecendo o entendimento de que a matéria já havia sido objeto de vista anterior e que a continuidade da deliberação não deveria ser novamente suspensa. Encerradas as discussões procedimentais, a Resolução foi submetida à votação e aprovada por 15 votos favoráveis e 13 contrários.

As divergências verificadas durante o processo deliberativo não permaneceram restritas ao âmbito interno do Conselho. Em nota oficial divulgada posteriormente, o MDHC tornou público o questionamento de seus representantes quanto aos termos da proposta durante sua tramitação, e o





SENADO FEDERAL

parecer jurídico emitido na ocasião que apontava que a minuta continha definições que somente poderiam ser veiculadas por lei aprovada pelo Congresso Nacional. A nota também registrou que a Resolução foi aprovada apesar dos votos contrários de todos os representantes governamentais presentes na deliberação.

Diante dessas controvérsias, foi protocolado o PDL nº 3, de 2 de fevereiro de 2025, de autoria da Deputada Federal Chris Tonietto e outros 41 parlamentares, com o objetivo de sustar os efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conanda. Em 11 de fevereiro de 2025, a matéria foi despachada às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania, esta última para exame de mérito e de admissibilidade, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A proposição ficou sujeita à apreciação do Plenário, sob regime ordinário de tramitação, e recebeu, ao longo do processo, a apensação dos Projetos de Decreto Legislativo nº 6, 14, 19, 25, 48, 53, 65 e 79, todos de 2025, por tratarem de matéria correlata.

Em 27 de agosto de 2025, foi apresentado requerimento de urgência, para apreciação da matéria. Em 2 de setembro de 2025, foi designado relator de Plenário o Deputado Luiz Gastão, que apresentou parecer preliminar em 8 de setembro. Após sucessivas tentativas de apreciação em Plenário sem deliberação, a urgência foi aprovada em 5 de novembro de 2025, alterando o regime de tramitação da proposição. Na mesma data, em sessão deliberativa extraordinária semipresencial, o relator proferiu parecer pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, concluindo pela aprovação do PDL nº 3, de 2025, e pela rejeição dos projetos apensados; e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, concluindo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto principal e dos apensados e, no mérito, pela aprovação do PDL nº 3, de 2025, com rejeição dos demais.

O PDL nº 3, de 2025, foi aprovado em turno único por 317 votos favoráveis, 111 contrários e 1 abstenção, totalizando 429 votantes, sendo remetido ao Senado Federal em 11 de novembro de 2025. Durante sua tramitação inicial nesta Casa, foi apresentado o Requerimento de Urgência nº 371, de 13 de maio de 2026, subscrito por 2 líderes partidários, e 32 parlamentares, visando conferir tramitação prioritária à matéria. Em 28 de maio de 2026, o PDL foi distribuído à CDH para exame de mérito e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.





SENADO FEDERAL

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH apreciar matérias relacionadas à promoção e defesa dos direitos humanos, à proteção da criança e do adolescente, à família e à dignidade da pessoa humana. O PDL nº 3, de 2025, insere-se claramente nesse campo temático, por tratar da sustação da Resolução nº 258, de 2024, do Conanda, que disciplina procedimentos aplicáveis a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e que repercute sobre direitos fundamentais relacionados à proteção integral da infância, à participação familiar, à tutela da vida e à atuação dos órgãos responsáveis pela proteção de pessoas em condição de especial vulnerabilidade.

Embora a competência regimental desta Comissão esteja primordialmente relacionada à análise de mérito das matérias submetidas à sua apreciação, a tramitação exclusiva nesta Comissão impõe o exame, também nesta oportunidade, dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. A esse respeito, importa salientar que, na Câmara dos Deputados, a proposição recebeu parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que concluiu pela sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

Dessa forma, quanto à constitucionalidade, verifica-se que o PDL nº 3, de 2025, encontra fundamento direto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Trata-se, portanto, de instrumento constitucionalmente previsto para o exercício do controle político-legislativo sobre atos normativos infralegais editados pela Administração Pública.

A Constituição Federal, ao consagrar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º) e o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II), estabelece que a criação de direitos, deveres, obrigações e restrições jurídicas depende de lei regularmente aprovada pelo Poder Legislativo. Os atos normativos editados por órgãos da Administração Pública possuem natureza infralegal e destinam-se à fiel execução da legislação vigente, não podendo inovar autonomamente na ordem jurídica.





SENADO FEDERAL

Nesse contexto, o art. 49, inciso V, da Constituição Federal atribui expressamente ao Congresso Nacional a competência exclusiva para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Trata-se de mecanismo de controle político-constitucional destinado justamente a preservar a reserva legal e impedir que órgãos administrativos avancem sobre competências próprias do Poder Legislativo. Desse dispositivo legal decorre a constitucionalidade da presente matéria.

Quanto à juridicidade, a matéria revela-se adequada ao ordenamento jurídico vigente. O Projeto de Decreto Legislativo utiliza instrumento normativo próprio para a finalidade pretendida, encontra amparo direto na Constituição Federal e guarda coerência com o sistema de controle político dos atos administrativos estabelecido pelo texto constitucional.

No que se refere à técnica legislativa, a proposição observa as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998. Seu objeto é definido com clareza, a redação é precisa e o comando normativo limita-se à sustação dos efeitos da Resolução nº 258, de 2024, sem comprometer a sistematicidade do ordenamento jurídico ou gerar dúvidas quanto ao alcance da medida proposta.

Quanto ao mérito, o projeto é conveniente e oportuno.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, como órgão deliberativo e controlador das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Suas atribuições concentram-se na formulação de diretrizes, no acompanhamento da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e na articulação entre órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. Em nenhum momento a legislação instituidora lhe confere competência para legislar, criar direitos subjetivos, restringir prerrogativas legalmente asseguradas ou redefinir regimes jurídicos disciplinados por leis federais.

Por essa razão, resoluções desse Colegiado tem sido reiteradamente objetos de Projetos de Decreto Legislativo no Congresso Nacional. Também em 2025, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo nº 138, de 2025, de autoria da Deputada Federal Caroline de Toni, com o objetivo de sustar os efeitos das Resoluções nº 252, de 16 de outubro de 2024, que define diretrizes nacionais de segurança e proteção integral para





SENADO FEDERAL

adolescentes em restrição ou privação de liberdade no SINASE, e nº 262, de 20 de março de 2025, que institui um Grupo Temático para monitorar a implementação das diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 252.

A Resolução nº 258, de 2024, do Conanda não é, portanto, a primeira que ultrapassa os limites próprios da atividade regulamentar e adentra matéria reservada à lei formal. Embora apresentada como norma voltada à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, seu conteúdo extrapola a simples organização administrativa dos serviços públicos e passa a disciplinar temas de elevada densidade constitucional, ética, médica, familiar e jurídica, promovendo verdadeira inovação normativa sem respaldo legislativo suficiente.

O primeiro aspecto que merece destaque refere-se à disciplina conferida ao aborto previsto nas hipóteses excepcionais do art. 128 do Código Penal. O ordenamento jurídico brasileiro não reconhece o aborto como direito fundamental autônomo nem como prestação pública irrestrita. O Código Penal limita-se a estabelecer hipóteses específicas de exclusão da punibilidade, circunstância juridicamente distinta da criação de um direito subjetivo amplo ao procedimento.

A razão pela qual o ordenamento jurídico brasileiro prevê hipóteses excepcionais de exclusão de punibilidade do aborto decorre precisamente da proteção conferida à vida humana pelo sistema jurídico. Os crimes previstos no Título I da Parte Especial do Código Penal tutelam a vida como bem jurídico fundamental, razão pela qual a regra geral adotada pelo legislador é a repressão das condutas que atentem contra a existência humana, inclusive durante a gestação. Nesse contexto, o art. 128 do Código Penal não institui um direito subjetivo amplo à interrupção da gravidez, tampouco altera a valoração jurídica conferida à vida intrauterina. O dispositivo apenas estabelece situações excepcionalíssimas em que o legislador optou por afastar a incidência da sanção penal em razão de circunstâncias específicas consideradas relevantes para a política criminal adotada pelo Estado.

Assim, não há que se confundir permissão com previsão legal, pois o permissivo atua no sentido de abranger as hipóteses excludentes e agem no campo marginal àquilo que a regra geral pune e a previsão legal reflete aquilo que a sociedade entende como parâmetro de conduta para todos os cidadãos. Em outras palavras, não é possível falar em aborto legal, mas situações de aborto que excluem a sanção penal. Sendo assim, ao estruturar diretrizes que





SENADO FEDERAL

tratam a interrupção da gestação como serviço prioritário de saúde, estabelecendo critérios operacionais e condicionando a atuação dos serviços públicos, a Resolução avança para além da mera regulamentação administrativa e passa a interferir diretamente na interpretação e aplicação de normas penais, matéria cuja disciplina compete exclusivamente ao Congresso Nacional.

Não menos relevante é a interferência promovida pela Resolução no regime jurídico do poder familiar. A Constituição Federal, em seu art. 226, reconhece a família como base da sociedade e destinatária de especial proteção do Estado. O art. 227, por sua vez, estabelece que a garantia dos direitos de crianças e adolescentes constitui responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado. Em igual sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código Civil atribuem aos pais e responsáveis papel central na proteção, orientação e tomada de decisões relativas à saúde, ao desenvolvimento e ao bem-estar dos filhos menores.

Ao admitir hipóteses em que decisões relacionadas à interrupção da gestação possam ocorrer sem a participação ou ciência dos pais e responsáveis, a Resolução não apenas reorganiza fluxos administrativos, mas relativiza prerrogativas legalmente asseguradas pelo ordenamento jurídico. Trata-se de matéria que afeta diretamente o conteúdo do poder familiar previsto no art. 1.634 do Código Civil e nos arts. 22 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo ser modificada ou restringida por ato normativo infralegal.

Outro ponto de manifesta extrapolação normativa refere-se ao tratamento conferido à objeção de consciência dos profissionais de saúde. A liberdade de consciência e de crença constitui garantia fundamental expressamente assegurada pelo art. 5º, inciso VI, da Constituição Federal. Trata-se de direito fundamental que encontra projeção concreta na atuação de profissionais submetidos a dilemas éticos relacionados à proteção da vida, ao exercício da medicina e à realização de procedimentos moralmente controvertidos.

Ao disciplinar a matéria de forma restritiva e estabelecer consequências administrativas decorrentes do exercício da objeção de consciência, a Resolução interfere diretamente no alcance de garantias constitucionais fundamentais. Tal providência somente poderia decorrer de





SENADO FEDERAL

deliberação legislativa formal, jamais de ato administrativo expedido por órgão integrante da Administração Pública.

A Resolução também suscita preocupações relevantes sob a perspectiva da segurança jurídica. A flexibilização ou afastamento de exigências como comunicação familiar, registro policial, apreciação judicial em determinadas circunstâncias e outros mecanismos tradicionalmente utilizados para conferir controle e segurança institucional a situações de extrema gravidade produz impactos que transcendem a mera gestão administrativa dos serviços públicos. Ao alterar substancialmente a dinâmica de atuação dos órgãos de saúde, assistência social, sistema de justiça e órgãos de proteção à infância, a norma acaba por criar ambiente de incerteza jurídica e potencial conflito entre diferentes regimes normativos já existentes.

Cumprindo observar, ainda, que o próprio processo de elaboração da Resolução é objeto de questionamentos relevantes. Conforme registrado na justificativa do Projeto de Decreto Legislativo, a deliberação que culminou na aprovação da norma teria ocorrido com indeferimento de pedido de vista formulado por conselheiro, em suposta afronta ao art. 54 da Resolução nº 217, de 2018, do próprio Conanda. Além disso, consta que o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania manifestou ressalvas à minuta da Resolução, apontando a existência de dispositivos que somente poderiam ser validamente instituídos por meio de lei aprovada pelo Congresso Nacional.

Esses elementos reforçam a percepção de que a Resolução nº 258, de 2024, não se limitou ao exercício legítimo da competência regulamentar atribuída ao Conanda. Ao contrário, promoveu disciplina normativa sobre matérias reservadas à lei formal, interferindo em temas relacionados ao direito à vida, ao poder familiar, à objeção de consciência, à organização dos serviços de saúde e à proteção integral da criança e do adolescente.

Diante desse quadro, verifica-se a presença dos pressupostos constitucionais que autorizam o exercício da competência prevista no art. 49, inciso V, da Constituição Federal. A sustação da Resolução nº 258, de 2024, não representa mero juízo de conveniência administrativa nem simples divergência quanto à formulação de políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Trata-se, em verdade, da necessária reafirmação dos limites constitucionais da atuação





SENADO FEDERAL

normativa dos órgãos da Administração Pública e da preservação de matérias cuja disciplina demanda deliberação legislativa formal.

Some-se a isso o fato de que a Resolução incide sobre temas situados no núcleo mais sensível da proteção constitucional da pessoa humana. Seus dispositivos projetam efeitos concretos sobre um conjunto de direitos e garantias protegidos pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Código Civil e pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Em especial, suas disposições repercutem diretamente sobre a forma pela qual o ordenamento jurídico brasileiro concilia a proteção integral da criança e do adolescente vítima de violência sexual com a tutela jurídica da vida humana concebida, igualmente reconhecida e protegida pelo sistema normativo nacional.

A Constituição Federal de 1988 adotou, de forma inequívoca, a doutrina da proteção integral. Rompendo com modelos anteriores de caráter tutelar ou meramente assistencial, o constituinte elevou crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos, destinatários de proteção prioritária por parte da família, da sociedade e do Estado. Essa opção constitucional não foi construída sobre a premissa da substituição da família pelo Estado, mas precisamente sobre o reconhecimento da família como núcleo primário, natural e preferencial de cuidado, formação e proteção da pessoa humana em desenvolvimento.

Por essa razão, o art. 226 da Constituição Federal reconhece a família como base da sociedade e determina sua especial proteção pelo Estado. Trata-se de disposição de natureza estruturante, que orienta toda a interpretação do ordenamento jurídico relativo à infância, à adolescência e às relações familiares. O constituinte não concebeu a família como mera beneficiária de políticas públicas, mas como instituição social dotada de relevância própria, incumbida de responsabilidades jurídicas específicas na proteção e no desenvolvimento dos filhos.

Essa compreensão é reforçada pelo art. 227 da Constituição, que estabelece ser 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. Não se trata de simples enumeração de atores institucionais. A norma constitucional estabelece verdadeiro modelo de corresponsabilidade protetiva, no qual a família ocupa posição central e insubstituível.



SENADO FEDERAL

A mesma lógica encontra-se reproduzida e aprofundada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 4º reafirma a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Poder Público, enquanto o art. 19 assegura expressamente a toda criança e adolescente o direito de ser criado e educado no seio de sua família. Não por acaso, o Estatuto preserva e fortalece o instituto do poder familiar, reconhecendo aos pais o dever jurídico de proteger, orientar, educar e tomar decisões em benefício dos filhos menores.

Sob essa perspectiva, o poder familiar não constitui privilégio dos pais nem expressão de mera autonomia privada. Trata-se de instituto jurídico de proteção da própria criança. O ordenamento atribui aos pais responsabilidades específicas justamente porque reconhece que, em regra, são eles os primeiros responsáveis pela promoção do bem-estar físico, psicológico, moral e social dos filhos.

O Código Civil caminha na mesma direção. Os arts. 1.630 e seguintes disciplinam o poder familiar como conjunto de deveres e responsabilidades exercidos em benefício dos filhos menores. Em especial, o art. 1.634 atribui aos pais a incumbência de dirigir a criação e a educação dos filhos, assisti-los e representá-los nos atos da vida civil. Decisões relacionadas à saúde física e mental dos menores inserem-se, tradicionalmente, nesse núcleo essencial de atribuições.

A relevância dessas disposições torna-se ainda mais evidente quando analisada à luz da realidade da violência sexual praticada contra crianças e adolescentes no Brasil. Os dados oficiais demonstram que o estupro de vulnerável constitui uma das mais graves e persistentes formas de violação de direitos humanos no país. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram registrados 45.435 casos de estupro de vulnerável no Brasil em 2024, uma média de 3,78 mil notificações por mês. Os dados revelam que mais de dois terços das vítimas possuíam até 13 anos de idade e mais de 85% eram do sexo feminino, evidenciando a incidência desproporcional da violência sexual sobre meninas crianças e adolescentes.

As informações produzidas pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), consolidadas pelo Ministério da Saúde, confirmam essa realidade. Entre 2015 e 2021, foram registradas 202.948 notificações de violência sexual contra crianças de até 9 anos e 305.757 notificações contra adolescentes de 10 a 19 anos. O mesmo levantamento





SENADO FEDERAL

revela que 74,2% das vítimas crianças e 92,3% das vítimas adolescentes eram do sexo feminino.

Também merece destaque o fato de que a residência constituiu o principal local de ocorrência da violência sexual, correspondendo a 67,7% dos casos envolvendo crianças e 58,1% daqueles envolvendo adolescentes. Além disso, parcela expressiva dos episódios apresentava caráter recorrente, atingindo 36,9% das crianças e 47,3% dos adolescentes vitimados.

A situação torna-se ainda mais preocupante quando se observa o perfil dos agressores. Diferentemente de outras modalidades de violência, o estupro de vulnerável frequentemente ocorre em ambientes de convivência próximos à vítima. Pais, padrastos, familiares, conhecidos, vizinhos, responsáveis ou pessoas que exercem posição de confiança figuram com frequência entre os autores dos abusos. Em muitos casos, a violência não é episódica, mas reiterada e prolongada ao longo do tempo, sustentada por relações de dependência emocional, medo, intimidação ou vulnerabilidade econômica. Trata-se, com frequência, de situação continuada de violação de direitos, cuja identificação demanda atuação articulada dos serviços de saúde, dos órgãos de segurança pública, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da família ou de responsáveis efetivamente protetivos.

Essa realidade possui profundas implicações jurídicas para a análise da Resolução nº 258, de 2024. Quando uma criança ou adolescente engravida em decorrência de violência sexual, não se está diante apenas de uma questão relacionada à saúde reprodutiva. A gravidez constitui, frequentemente, o primeiro elemento concreto capaz de revelar uma situação continuada de abuso até então invisível para os sistemas de proteção.

Não raramente, é justamente a gestação que permite identificar o agressor, interromper a violência em curso e acionar os mecanismos institucionais destinados à proteção da vítima. Nesses casos, a proteção integral exige atuação muito mais ampla do que a simples administração das consequências biológicas da violência. O dever constitucional do Estado consiste em interromper o ciclo de abusos, identificar o agressor, promover sua responsabilização criminal, afastar a vítima do contexto de risco, assegurar acompanhamento psicológico e social adequado e prevenir novas violações.



SENADO FEDERAL

Por essa razão, mecanismos como a comunicação aos órgãos de segurança pública, a lavratura de boletim de ocorrência e o acionamento da rede protetiva não podem ser compreendidos como meras formalidades burocráticas. Constituem instrumentos fundamentais para a investigação do crime, para a responsabilização do autor e para a proteção continuada da criança ou adolescente.

A relevância desses mecanismos torna-se ainda mais evidente quando se considera que, em determinadas situações, o agressor integra o próprio núcleo familiar ou o ambiente doméstico da vítima. Nesses casos, a ausência de comunicação às autoridades competentes pode resultar na manutenção do contexto de violência e na permanência da criança ou adolescente sob a influência ou convivência do agressor. Em termos práticos, a atuação estatal voltada exclusivamente à interrupção da gestação, desacompanhada de medidas eficazes de investigação e proteção, corre o risco de devolver a vítima ao mesmo ambiente em que a violência ocorreu, sem que tenha havido a identificação do autor ou a interrupção do ciclo de abusos.

Por outro lado, o fato de parte dos crimes ocorrer no âmbito familiar não autoriza presumir que a família, como instituição, seja necessariamente fonte de risco ou de omissão. Em grande número de casos, os demais membros da família desconhecem completamente a violência sofrida pela criança ou adolescente e figuram, eles próprios, como potenciais agentes de proteção. A comunicação aos responsáveis legais, quando inexistirem elementos concretos que indiquem sua participação, conivência ou incapacidade protetiva, constitui medida compatível com o modelo constitucional de proteção integral, permitindo que a vítima receba apoio emocional, assistência material e proteção imediata de seu núcleo familiar.

Por fim, acrescenta-se que a gravidez decorrente de violência sexual não envolve apenas a criança ou adolescente vitimada. Ela também revela a existência de uma segunda vida humana, igualmente vulnerável e igualmente alcançada pela proteção do ordenamento jurídico.

O sistema jurídico brasileiro jamais adotou a premissa de que a proteção de uma dessas vidas exige a negação da outra. Ao contrário, a Constituição Federal consagra a inviolabilidade do direito à vida como fundamento estruturante da ordem jurídica. O Código Civil, por sua vez, estabelece em seu art. 2º que a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos





SENADO FEDERAL

do nascituro. A proteção jurídica conferida ao concebido não constitui construção doutrinária isolada, mas opção legislativa expressa do ordenamento brasileiro.

Nesse contexto, a atuação estatal deve buscar soluções que promovam, na máxima medida possível, a proteção simultânea de ambos os sujeitos vulneráveis envolvidos na situação: a criança ou adolescente vítima de violência sexual e a vida humana concebida em decorrência do crime.

Essa perspectiva encontra respaldo não apenas na legislação nacional, mas também nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhece a família como elemento natural e fundamental da sociedade e assegura à criança o direito às medidas de proteção requeridas por sua condição. A Convenção sobre os Direitos da Criança, por sua vez, afirma que a família constitui o ambiente natural para o crescimento e o bem-estar da criança e reconhece a necessidade de proteção especial da infância antes e depois do nascimento.

A partir desse conjunto normativo, emerge conclusão inequívoca: a proteção integral não pode ser construída mediante a oposição entre a criança vítima e o nascituro. Ambos se encontram em condição de especial vulnerabilidade. Ambos demandam proteção jurídica. Ambos são destinatários da tutela constitucional.

Por essa razão, embora seja louvável a preocupação central da Resolução nº 258, de 2024, com a violência sexual contra crianças e adolescentes, ela adota modelo que concentra a atuação estatal predominantemente na consequência mais visível da violência: a gestação, fragilizando, contudo, os mecanismos voltados à identificação do agressor, à mobilização da rede de proteção, ao fortalecimento da atuação familiar protetiva e à tutela da vida humana concebida. Isto é, na forma como proposta, a referida Resolução favorece a perpetuação da violência sexual e a impunidade do próprio agressor sexual da criança e do adolescente.

Sob esse prisma, o verdadeiro foco da resposta institucional deve recair sobre o agressor e sobre os mecanismos necessários para interromper definitivamente o ciclo de violência que atingiu ambas as vítimas. Ela exige a interrupção da própria violência, a responsabilização do agressor, o fortalecimento dos vínculos protetivos familiares, o acolhimento da vítima e a proteção das vidas humanas colocadas sob a tutela do Estado. Qualquer





SENADO FEDERAL

solução normativa que fragilize esse equilíbrio acaba por enfraquecer os próprios fundamentos constitucionais sobre os quais se assenta o sistema brasileiro de proteção à infância e à adolescência.

Por fim, cabe destacar que a preocupação da referida Resolução tem sido objeto de permanentes discussões no âmbito desta Casa Legislativa e da Câmara dos Deputados nos últimos anos, tendo sido aprovadas normas cada vez mais rigorosas de proteção infantojuvenil inclusive em ambiente digital, como a Lei nº 15.211, de 2025, que instituiu o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente, estabelecendo deveres específicos a plataformas, aplicativos, jogos eletrônicos e serviços digitais para prevenir exploração, abuso, assédio, publicidade abusiva e exposição indevida de menores; e a Lei nº 14.826, de 2024, que instituiu diretrizes de parentalidade positiva e direito ao brincar, buscando o fortalecimento dos vínculos familiares e a promoção de ambientes familiares protetivos e acolhedores. A sustação da Resolução nº 258, de 2024, portanto, não produzirá vazio normativo nem fragilizará a proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa** e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2025.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

