

O Instituto Isabel, que atua em defesa dos direitos fundamentais e da dignidade do ser humano, apresenta:

NOTA TÉCNICA

PELA APROVAÇÃO

DO PDL 3/2025

(susta os efeitos da Resolução nº 258, de 23 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)

ASSUNTO

O [Projeto de Decreto Legislativo \(PDL\) nº 3/2025](#), de autoria da Deputada Chris Tonietto (PL/RJ) e outros, tem por objetivo sustar os efeitos da Resolução nº 258/2024 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Cabe destacar que o PDL nº 3/2025 já foi aprovado pela Câmara dos Deputados, demonstrando o reconhecimento, por parte da maioria parlamentar, da necessidade de sustar os efeitos da Resolução nº 258/2024 do CONANDA.

VISÃO DO INSTITUTO ISABEL

O **Instituto Isabel**, no cumprimento de sua missão em defesa do Direito Natural e da Dignidade da pessoa humana, **manifesta apoio integral à aprovação do PDL nº 3/2025 no Senado Federal**.

É imprescindível repudiar e esclarecer a narrativa falaciosa e maliciosa que, em determinados veículos de comunicação, tenta rotular o PDL nº 3/2025 como um "PDL da Pedofilia". Tal denominação é completamente inverídica e distorce o objetivo da matéria¹.

O Projeto de Decreto Legislativo visa, unicamente, restabelecer a ordem jurídica e constitucional, sustando a Resolução (nº 258/2024 do CONANDA) que incorreu em graves vícios de ilegalidade ao usurpar a competência legislativa, fragilizar o poder familiar e criar um cenário de insegurança jurídica, sem qualquer vínculo com a defesa ou anuência à pedofilia ou ao estupro de vulnerável.

¹ <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/pdl-da-pedofilia-esquerda-distorce-debate/>



O foco do PDL é a proteção da vida e a manutenção da competência do Congresso Nacional.

A Resolução nº 258/2024 do CONANDA incorreu em vício formal e material.

- **Formal**, por extrapolar sua competência normativa e usurpar atribuição própria do Poder Legislativo, afrontando o princípio democrático;
- **Material**, por violar frontalmente o direito fundamental à vida desde a concepção, fragilizar o poder familiar e criar insegurança jurídica ao dispensar a necessária atuação das autoridades competentes, ferindo o ECA e a Constituição Federal.

Em especial, a resolução trata do atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, mas de forma abusiva e ideologicamente orientada, introduz dispositivos que ampliam a prática do aborto sem respaldo legislativo, **permitindo a interrupção da gravidez até os nove meses de gestação, sem comunicação aos pais ou responsáveis e sem necessidade de boletim de ocorrência ou autorização judicial.**

Trata-se de um grave excesso normativo do CONANDA, que não detém competência legislativa para alterar o ordenamento jurídico brasileiro, afrontando diretamente princípios constitucionais como o **direito à vida (art. 5º da CF/88)**, o **poder familiar (art. 226 da CF/88 e arts. 1.630 e ss. do Código Civil)** e o **princípio da legalidade (art. 5º, II da CF/88)**.

O ponto central da controvérsia está no fato de que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), ao deliberar sobre o tema, **negligenciou a necessidade de um debate público e amplamente democrático no legislativo.** Essa omissão é uma violação ao diálogo que deve pautar decisões de tal magnitude, particularmente quando estas impactam diretamente direitos fundamentais como o direito à vida, e, ademais, fere o uso adequado do poder normativo. A exclusão da sociedade desse processo é uma afronta ao princípio democrático que norteia o Estado brasileiro.

DA ILEGALIDADE DA RESOLUÇÃO

É preciso inicialmente salientar toda a ilegalidade da Resolução n. 258/2024, pois a matéria interfere diretamente no direito à vida e à dignidade da pessoa humana, **devendo ser objeto de atuação legislativa em sentido estrito pelo Congresso Nacional e não pelo referido Conselho**, por meio de representantes eleitos, o que atribui ainda maior temeridade à conduta do CONANDA, ao extrapolar os limites de sua competência normativa e incorrer em evidente violação ao poder regulamentar.

O **poder normativo refere-se à capacidade de um órgão ou entidade de editar normas**. Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), o poder normativo, também conhecido como poder regulamentar, é conferido aos chefes do Poder Executivo para a edição de decretos e regulamentos necessários à fiel execução das leis. Esse poder está previsto no artigo 84, inciso IV, da CF/88:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Importa destacar igualmente: “Em todas as hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput da Constituição).”²

Ou seja, o poder regulamentar derivado é subordinado à lei, sendo sua função detalhar e especificar os procedimentos para a aplicação da lei, sem inovar ou alterar o conteúdo legislativo. Caso um decreto ou regulamento extrapole os limites da lei, alterando-a ou modificando seu entendimento, caracteriza abuso do poder normativo.

Para a precisa execução da lei, podem ser editados atos normativos complementares, como circulares, portarias, editais, regulamentos, decretos e instruções. Esses atos detalham e especificam os procedimentos necessários para a aplicação adequada das leis, assegurando que sejam seguidas corretamente.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 125.

Em suma, o poder normativo, ou regulamentar, **serve apenas para complementar a lei, esclarecendo e detalhando seus dispositivos, sem poder alterá-la ou modificar sua interpretação.** Sua função é explicar a aplicação da lei, tornando-a mais clara e precisa, mas sem modificar seu conteúdo ou expandir suas disposições. Se ocorrer alguma alteração na lei, isso configurará um abuso do poder normativo ou regulamentar.

No caso, o Conanda **está exercendo função imprópria normativa** no âmbito da implementação de políticas públicas para a infância e adolescência, por ter potencial peso normativo dentro do sistema jurídico brasileiro. **Isso ocorre através da criação de resoluções, que são normas internas que podem ter caráter vinculante para as políticas de proteção aos direitos das crianças e adolescentes.**

Mesmo se assim não fosse, **durante a sessão de debates da Resolução que ora se busca sustar, houve pedido de vista, o qual foi ignorado pela Presidente do órgão,** de sorte que não deveria ser iniciada a deliberação, até mesmo em virtude do artigo 54 do Regimento Interno do próprio CONANDA, que prescreve o prazo mínimo de 20 (vinte) dias para a vista regimental.

Desta forma, seja pela natureza da matéria, seja pelo próprio regimento interno do órgão, não haveria a possibilidade da deliberação feita no dia 23 de dezembro de 2024, a qual tem ocasionado grave lesão a diversas menores gestantes vítimas de abuso sexual.

Destaca-se, ainda, que a prática do aborto (interrupção da gravidez) é irreversível, o que atribui ainda maior gravidade ao ato praticado pelo CONANDA.

PRINCIPAIS PONTOS DA RESOLUÇÃO

1) DO DIREITO À VIDA

O direito à vida é a base inalienável de todos os direitos humanos e encontra sua máxima expressão na Constituição Federal de 1988. Este princípio fundamental, consagrado no artigo 5º, assegura a inviolabilidade da vida, abrangendo não apenas sua dimensão



biológica, mas também sua dignidade e qualidade. Como pilar da sociedade, ele serve de alicerce para todos os demais direitos, estabelecendo que a proteção da vida é um dever intransponível do Estado.

O texto constitucional brasileiro coloca a vida no cerne do ordenamento jurídico:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifo do autor)

O Código Penal Brasileiro complementa essa garantia ao tipificar crimes que atentem contra a vida, como homicídio, infanticídio e aborto, **com excludentes cuidadosamente delimitadas pelo legislador**. Essa estrutura normativa reflete um compromisso com a defesa da vida como valor supremo, reconhecendo, contudo, que situações excepcionais podem demandar ponderações éticas e jurídicas.

A resolução em questão gera controvérsias ao propor diretrizes sobre o aborto que contrariam princípios amplamente estabelecidos e considerados fundamentais no Brasil, abusando do poder normativo que lhe é conferido, como no trecho abaixo:

Seção II

Dos Obstáculos Indevidos

Art. 32. **O limite de tempo gestacional para a realização do aborto não possui previsão legal**, não devendo ser utilizado pelos serviços como instrumento de óbice para realização do procedimento. Tal parâmetro deve ser considerado exclusivamente para a escolha do método a ser empregado, em conformidade com evidências científicas e conforme recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). (grifos do autor)

Assim, a resolução propõe a possibilidade de interrupção da gestação até o nono mês, embora seja amplamente reconhecido que, após a 22ª semana de gestação, o feto atinge a viabilidade fetal, ou seja, desenvolve a capacidade de sobreviver fora do útero, desde que

receba os cuidados necessários em Unidades de Terapia Intensiva (UTI) neonatais.

Essa questão reveste-se de grande importância, pois entra em desacordo com os avanços da medicina e com os princípios fundamentais de proteção à vida, inclusive da própria gestante, uma vez que, após esse período, a sobrevivência do bebê se torna possível com os devidos cuidados médicos.

Estudos científicos indicam que a viabilidade fetal, ou seja, a capacidade de um bebê sobreviver fora do útero com suporte intensivo³, começa a partir da 22ª semana de gestação e a partir da 26ª semana de gestação, a taxa de sobrevivência fetal é de aproximadamente 85%.⁴

2) O PODER FAMILIAR

O poder familiar gera direitos pessoais às pessoas naturais participantes dessa relação jurídica de direito material – pai, mãe e filho(a) –, por conseguinte, deveres correlatos, bem como patrimoniais e consequentes deveres, como os alimentos, com natureza própria ao dever de sustento, dentre outros.

Além disso, **o poder familiar abrange a responsabilidade de gerir o patrimônio dos filhos menores, assegurar sua educação e saúde, e tomar decisões importantes que impactam seu futuro**, sempre visando o melhor interesse da criança e do adolescente.

Ovídio Rocha Barros Sandoval (2014, p. 2) narra que "todo homem e toda mulher nascerão em uma família"⁵, que é uma **instituição natural**, e prossegue: "como a família é anterior à sociedade e ao Estado, tudo que se fizer em desfavor da família, tanto a sociedade como o Estado serão atingidos. A primeira comunidade, para o homem, é a família. Nela o homem ou a mulher acordam para a vida e passam a ter contato humano e social com os outros, a partir de seus

³ https://www.prematuridade.com/sobrevivencia-e-sequelas?utm_source=chatgpt.com

⁴ [https://www.jpeds.com/article/S0022-3476\(21\)00115-3/fulltext](https://www.jpeds.com/article/S0022-3476(21)00115-3/fulltext)

⁵ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. Reflexões sobre a destruição da família. Migalhas, 16 out. 2014.

Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI209295,11049-Reflexoes+sobre+a+destruicao+da+familia>

Acesso em 16 out. 2014.

pais. É na família que o homem ou a mulher iniciam a sua construção, como pessoa."

A resolução, se utiliza de subterfúgios, com artigos e diretrizes isoladas para justificar o injustificável, como por exemplo:

CAPÍTULO IV

Da Proteção Integral, do Poder Familiar e do Consentimento

Art. 20 [...]:

§4º A criança e o adolescente possuem direito à autonomia, à privacidade e à confidencialidade no atendimento, de acordo com seu estágio de desenvolvimento, inclusive em relação a seus pais ou responsáveis legais, sendo prioritária a preservação de sua saúde e o seu bem-estar físico e psicológico. (grifo do autor)

Ao garantir que crianças e adolescentes tenham confidencialidade absoluta em relação a seus pais, o **dispositivo interfere diretamente no direito dos pais de acompanhar e tomar decisões informadas sobre a saúde e o bem-estar de seus filhos**. Essa prerrogativa dos pais não é apenas um direito, mas também um dever imposto pela legislação brasileira, com o objetivo de garantir a proteção integral e o desenvolvimento saudável dos menores.

Ao negar o direito da família de ser comunicada, o Estado nega o poder familiar, que está previsto no nosso Código Civil e na Constituição. Assim, a resolução interfere diretamente na prerrogativa dos pais de acompanhar a saúde dos filhos e pode ser vista como um **excesso normativo que contraria o disposto no ECA e no Código Civil**.

A ausência de uma abordagem ampla (familiar) e não apenas técnica sobre o aborto pode levar os jovens a subestimar os riscos e as consequências dessa prática. Isso inclui não apenas os riscos médicos, mas também os impactos emocionais e psicológicos que podem acompanhar a decisão de realizar um aborto.

Descobrir uma gravidez pode evocar um profundo sentimento de urgência e ansiedade, especialmente quando se sente despreparado ou sem a maturidade necessária para lidar com a situação, ainda mais após enfrentar uma situação de violência. A ideia de resolver o

"problema" de forma rápida e discreta, sem contar a ninguém, pode parecer uma opção conveniente e tentadora. No entanto, essa aparente solução obscurece as consequências emocionais e psicológicas subsequentes.

Quando a crise imediata passa e restam as repercussões, surge a questão de quem estará lá para oferecer apoio. Mais angustiante ainda é descobrir, posteriormente, que havia outras opções viáveis, o que pode levar ao arrependimento e a um profundo sentimento de perda.

Toda vida humana é insubstituível e irrepetível.

Portanto, é essencial considerar todas as opções disponíveis e buscar orientação adequada antes de tomar uma decisão tão significativa.

Uma adolescente grávida ou uma criança grávida estará em situação de abalo emocional muito grande e essa decisão tomada completamente sozinha é ainda mais prejudicial, reverberando não somente de maneira imediata, mas pelo resto da sua vida, impactando não somente ela, mas também todo sistema familiar.

O "pós aborto" e todas as suas consequências e as implicações emocionais, sociais e financeiras que podem surgir após a interrupção da gravidez devem ser parte integrante dessa discussão, reconhecendo que o suporte familiar desempenha um papel crucial nesse processo.

3) A MORTALIDADE MATERNA

Outro ponto abordado pela resolução é a questão da mortalidade materna entre crianças e adolescentes, como motivação razoável ao aborto:

Seção II

Do Direito a Interrupção Legal da Gestação

Art. 9º **A interrupção legal da gestação é um direito humano de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, estando diretamente relacionado à proteção de seus direitos à saúde, à vida e à integridade física e psicológica, bem como ao pleno exercício de sua cidadania.**

§ 1º A gestação em crianças e adolescentes é um processo que representa risco à saúde física, psicológica e mental que pode resultar em impactos

sociais no seu pleno desenvolvimento, aumento de adoecimento, incapacidade e mortes.

§ 2º A interrupção legal da gestação para crianças e adolescentes constitui parte das ações de prevenção a morbidade e mortalidade. (grifos do autor)

Afirmar que a interrupção da gestação é um direito humano é falácia. Não está previsto no ordenamento jurídico e não está em consonância com o direito mais básico de todos: a Vida.

Além disso, a mortalidade materna no Brasil, ocorrida, por exemplo, entre 1996 e 2018, destaca-se por causas diretas e indiretas. Entre as causas diretas, incluem-se hipertensão, hemorragia, infecção puerperal e **aborto**. Já entre as causas indiretas, as principais são doenças do aparelho circulatório, do aparelho respiratório, AIDS e doenças infecciosas e parasitárias maternas.

De acordo com o **Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna**⁶, do Governo Federal, embora não discrimine as causas mortis, apresenta dados referentes à mortalidade materna. No período compreendido entre janeiro e agosto de 2024, registrou-se o óbito de 43.169 mulheres, com a seguinte distribuição por faixa etária:

- 10 a 19 anos: 2.844 mortes
- 20 a 29 anos: 6.348 mortes
- 30 a 39 anos: 11.430 mortes

Os dados apontam para um número elevado de óbito materno em adolescentes mães, inclusive causados por aborto. Ou seja, a realização do aborto é que aumenta o risco.

4) A CAPACIDADE CIVIL E A AUTONOMIA DE DECISÕES

Outro ponto a ser considerado é a capacidade de escolha ou de formulação de juízo, autonomia de decisões por crianças e adolescentes, conforme cita a resolução:

CAPÍTULO II

Dos Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual

Seção I

⁶ <http://plataforma.saude.gov.br/mortalidade/materna/>

Do Direito ao atendimento

*Art. 8º A criança ou adolescente vítima de violência sexual deve ter garantido o seu direito de acesso à informação, de forma clara e adequada à sua idade, **para tomar decisões informadas sobre questões relativas aos seus direitos, incluindo informações sobre a interrupção legal da gestação, no caso de gestação resultante de violência sexual, assegurando-lhe a autonomia necessária para escolher as opções disponíveis de maneira segura e protegida.** (grifos do autor)*

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a importância dos direitos da criança conforme estabelecido no artigo 12 da Convenção dos Direitos da Criança. Este artigo determina que será assegurado à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, devendo essas opiniões serem devidamente consideradas.

Formular juízo de valor refere-se à habilidade de um indivíduo de avaliar situações, fazer escolhas e tomar decisões com base em suas crenças, valores e conhecimento. Essa habilidade é desenvolvida ao longo do tempo, à medida que a pessoa adquire experiências e informações, e pode variar significativamente entre diferentes indivíduos e contextos.

No entanto, apesar dessa previsão, **é importante destacar que crianças, em geral, não possuem a maturidade e o discernimento necessários para tomar decisões complexas de maneira autônoma.**

A responsabilidade legal e moral por essas decisões recai sobre os pais ou responsáveis, conforme estipulado no Código Civil brasileiro e na própria Constituição Federal. Os pais têm o dever de orientar e tomar decisões que visem o melhor interesse da criança, considerando sua segurança, bem-estar e desenvolvimento integral.

Enquanto o juízo de valor envolve um processo subjetivo de avaliação pessoal, a capacidade civil é uma **condição objetiva definida por lei**, que estabelece quem pode ou não exercer certos atos da vida civil de maneira autônoma. Portanto, mesmo que uma pessoa tenha a habilidade de formular juízos de valor, isso não implica automaticamente que ela possua a capacidade civil plena.

Segundo o direito brasileiro, a capacidade civil plena é reconhecida a partir dos 18 anos, e que todos somos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Diante disso, é questionável como a decisão sobre o aborto pode ser atribuída exclusivamente a uma única pessoa, especialmente se essa pessoa for menor de idade ou considerada ainda incapaz. Tal situação é claramente **inconstitucional**.

À vista do disposto no art. 2º da resolução publicada, que estabelece os fins da presente resolução, considera-se:

IX - Gestação decorrente de estupro de vulnerável: Toda gestação de criança ou adolescente de até 14 anos, conforme o disposto no art. 217-A do Código Penal, sendo irrelevante a análise sobre o consentimento na relação sexual, **visto que crianças e adolescente desta idade são legalmente incapazes de oferecer consentimento válido para atos dessa natureza;**

Se o crime de estupro de menores de 14 anos é considerado de presunção absoluta, é justamente para proteger esses menores, pois eles não têm capacidade de consentir.

Recentemente o STJ inclusive relativizou essa faixa etária, tendo em vista que reconheceu em casos concretos que menores de 14 anos tinham discernimento suficiente, não caracterizando estupro de vulnerável.⁷

Assim, embora seja extremamente importante ouvir e levar em conta as opiniões das crianças em assuntos que as afetam, a decisão final deve ser tomada pelos pais ou responsáveis legais. Eles são incumbidos de avaliar as situações com base em sua experiência e capacidade de discernimento, sempre buscando proteger e promover os direitos e o bem-estar das crianças.

Este equilíbrio entre ouvir a criança e tomar decisões em seu melhor interesse é fundamental para assegurar que seus direitos sejam respeitados e que ela seja protegida de possíveis consequências adversas decorrentes de suas próprias decisões imaturas.

Se existe uma idade de consentimento legal estabelecida em se tratando de "consentimento sexual" para justamente proteger menores de exploração, abuso sexual e pedofilia, como uma criança ou adolescente poderia agora ter pleno juízo ou capacidade de escolha em situações que envolvam aborto?

⁷ [Erro de proibição afasta estupro de vulnerável em relação com menor](#)

Crianças e adolescentes não possuem o desenvolvimento cognitivo e emocional necessário para entender plenamente as consequências de suas decisões, o que pode levar a escolhas prejudiciais ou perigosas. Sem a orientação e proteção adequada de responsáveis, as crianças podem ser colocadas em situações que comprometam seu bem-estar físico e psicológico, resultando em danos duradouros e difíceis de reverter.

5) SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica é um princípio fundamental do Estado de Direito que assegura a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas. Na resolução, ao prever a interrupção da gravidez independentemente de qualquer circunstância resta evidente a **fragilidade e temeridade da normativa**:

Seção II

Dos Obstáculos Indevidos

Art. 31. O acesso à interrupção legal da gestação não dependerá:

I - Da lavratura de boletim de ocorrência relativo à situação de violência sexual;

II - De decisão judicial autorizativa do procedimento;

III- Da comunicação ao Conselho Tutelar ou a outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente;

IV - Da comunicação aos responsáveis legais quando isto puder ocasionar danos à criança ou adolescente, nos termos do Capítulo III, Seção II, nos casos em que houver suspeita de violência sexual ocorrida na família. (grifos do autor)

A ausência de um boletim de ocorrência relacionado à situação de violência sexual pode **dificultar a investigação e a responsabilização dos agressores**. Isso pode resultar em uma falta de proteção adequada para a vítima e em um incentivo indireto à impunidade dos criminosos, comprometendo a justiça e a segurança pública.

Além disso, a dispensa de uma decisão judicial autorizativa do procedimento pode levar a uma aplicação inconsistente da lei, com variações significativas na interpretação e execução dos direitos

reprodutivos. Sem uma supervisão judicial, há um risco aumentado de procedimentos realizados de maneira inadequada ou sem a devida consideração das circunstâncias individuais de cada caso, o que pode colocar em perigo a saúde e os direitos das crianças e adolescentes envolvidas.

Por fim, destaca-se a relevância da comunicação aos pais, conforme já abordado no item 2, em respeito ao poder familiar e à salvaguarda dos interesses do menor.

Assim, a falta de critérios claros pode resultar em decisões precipitadas e potencialmente perigosas tanto para a mulher quanto para o bebê, além de aumentar a polarização e os debates públicos sobre os limites e as condições para a realização do aborto.

POSIÇÃO DO INSTITUTO ISABEL

Diante dos argumentos apresentados, **o Instituto Isabel entende que a Resolução nº 258/2024 do CONANDA deve ser integralmente anulada**, por vícios formais e materiais que comprometem sua legalidade e constitucionalidade.

O referido ato normativo extrapola a competência do Conselho, viola o princípio democrático, afronta o direito à vida e desconsidera o poder familiar. Ao impor medidas gravíssimas sem respaldo legislativo, coloca em risco crianças, adolescentes e o próprio equilíbrio da ordem jurídica.

Assim, o Instituto Isabel manifesta-se pela **APROVAÇÃO URGENTE do PDL nº 3/2025 no Senado Federal**, como medida necessária para sustar os efeitos da Resolução nº 258/2024 do CONANDA, restabelecendo a ordem constitucional, a segurança jurídica, a proteção integral da infância e a defesa intransigente da vida humana desde a concepção.