

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 322, DE 2024

Apensado: PDL nº 326/2024

Suspende a aplicação da Resolução nº 249, de 10 de julho de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que proíbe o acolhimento de adolescentes com dependência do álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas.

Autores: Deputados ISMAEL E
MISSIONÁRIA MICHELE COLLINS

Relator: Deputado PASTOR
SARGENTO ISIDÓRIO

I - RELATÓRIO

O PDL nº 322, de 2024, busca sustar a Resolução nº 249, de 2024, do CONANDA, que proibiu o acolhimento de adolescentes dependentes de álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas.

A motivação do PDL parte da interpretação de que a Resolução teria extrapolado os limites legais ao restringir, de forma absoluta, a possibilidade de atendimento em tais instituições, o que contraria dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), da Lei nº 11.343, de 2006 (Lei de Drogas) e da Lei nº 10.216, de 2001 (Lei da Saúde Mental).

Em apenso acha-se o PDL nº 326/24, de igual teor.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A matéria submetida à análise desta Comissão demanda exame estritamente jurídico quanto à compatibilidade do ato normativo impugnado com a ordem constitucional e legal vigente, especialmente à luz do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, é competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”. Essa prerrogativa abrange também atos normativos editados por conselhos e órgãos colegiados vinculados ao Executivo, como o CONANDA, sempre que ultrapassarem os limites legais ou se mostrarem incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Destacamos que o exercício dessa competência deve observar os critérios de legalidade e razoabilidade. Não se trata de avaliar o mérito da política pública em si, mas de verificar se o ato normativo invadiu campo reservado à lei ou contrariou direitos fundamentais.

A Resolução nº 249/2024 do CONANDA possui natureza de ato normativo infralegal, devendo, portanto, limitar-se à função de regulamentar e dar fiel execução à lei, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos órgãos administrativos.

Não se admite, no ordenamento jurídico brasileiro, que atos infralegais inovem na ordem jurídica mediante a criação de obrigações, restrições ou proibições não previstas em lei, sob pena de violação direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF).

No caso em análise, a Resolução nº 249, de 2024, ao proibir genericamente o acolhimento em comunidades terapêuticas, parece ter extrapolado o poder regulamentar. Isso porque o ECA (art. 101, VI) prevê a possibilidade de acolhimento institucional como medida protetiva, sem exclusão de modalidades específicas autorizadas em lei. Ademais, a Lei nº 11.343, de 2006 (art. 26-A e 23-B), reconhece as comunidades terapêuticas como parte da rede de atenção ao usuário de álcool e drogas, em caráter complementar. Por



fim, a Lei nº 10.216, de 2001, garante à pessoa com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas acesso a diferentes modalidades de atenção, observada a regulação sanitária.

Sob a ótica da saúde pública, uma proibição absoluta pode reduzir o acesso a serviços de acolhimento, sobretudo em regiões carentes de alternativas públicas especializadas, o que fragiliza a integralidade do cuidado previsto no SUS e no ECA. Ainda que haja críticas fundadas à atuação de determinadas comunidades terapêuticas, a resposta sanitária adequada é o fortalecimento da fiscalização e da qualificação desses serviços, e não a exclusão total dessa possibilidade assistencial.

Dessa forma, ao estabelecer proibição genérica e absoluta de modalidade de acolhimento prevista e admitida em lei, a Resolução nº 249/2024 incorre em violação à reserva legal, usurpando competência do Poder Legislativo. Tal circunstância caracteriza, de forma inequívoca, hipótese de exorbitação do poder regulamentar, legitimando a atuação do Congresso Nacional nos termos do art. 49, V, da Constituição.

O art. 227 da Constituição Federal consagra o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, impondo ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à dignidade.

Nesse contexto, a exclusão apriorística de modalidade assistencial prevista em lei — especialmente em cenário de insuficiência de serviços públicos especializados — compromete a concretização desses direitos fundamentais, em afronta ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

Importa destacar que a controvérsia não reside na avaliação de mérito da política pública, mas na verificação da legalidade do ato normativo, sendo certo que eventuais inadequações na prestação do serviço devem ser enfrentadas por meio de regulação, fiscalização e aperfeiçoamento institucional, e não mediante supressão normativa por ato infralegal.

Concluimos, assim, que há fundamentos jurídicos e sanitários que sustentam a sustação da Resolução nº 249, de 2024. A norma questionada parece ter extrapolado sua competência ao impor vedação absoluta a um



serviço previsto em lei, o que tem o potencial de produzir riscos de descontinuidade no cuidado a adolescentes em situação de dependência química.

À luz do exposto, votamos pela aprovação do PDL nº 322/24, apresentado em primeiro lugar, e pela rejeição do PDL nº 326/24.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado PASTOR SARGENTO ISIDÓRIO
Relator

