



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

SF/25115.40056-58

CDHHAIA - Subcomissão Temporária para Debater a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças

PLANO DE TRABALHO

Presidente: **Senadora Mara Gabrilli**
Vice-Presidente: **Senador Flávio Arns**



1. Apresentação

Em 20 de fevereiro do corrente ano, o Senador Flávio Arns apresentou perante a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Requerimento (REQ) nº 2, de 2025, para a criação de Subcomissão Temporária destinada a *debater a aplicação da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, nos casos em que mães brasileiras voltam para o país com seus filhos em razão de violência doméstica*.

A motivação da proposta se baseou na audiência pública realizada em 13 de novembro de 2024, na qual mães relataram situações de extrema vulnerabilidade e questionaram a atuação do Estado brasileiro. O autor do requerimento ressaltou a urgência de debater os mecanismos legais e institucionais que, sob a égide da Convenção da Haia, têm imposto a essas mães a acusação de sequestro internacional de seus próprios filhos, além da possibilidade de repatriação das crianças ao país estrangeiro de origem, sem a devida consideração do contexto de violência vivenciado.

Diversas brasileiras residentes no exterior, vítimas de violência doméstica, têm recorrido ao retorno ao Brasil trazendo consigo seus filhos – crianças ou adolescentes – como medida de proteção contra o genitor agressor. Muitas dessas crianças também são diretamente afetadas pela violência paterna, e até mesmo outros tipos de abusos, tornando o retorno uma medida necessária para garantir sua integridade física e emocional. No



entanto, ao chegarem em solo nacional, essas mulheres são surpreendidas com demandas judiciais promovidas pela Advocacia-Geral da União (AGU), na posição de substituta processual do agressor ou em litisconsórcio ativo com este, com a finalidade de repatriamento da criança ao país estrangeiro.

As mães, que são mulheres vítimas de violência doméstica, já em situação de vulnerabilidade, deparam-se com acusações de “sequestro internacional” dos próprios filhos, tendo de enfrentar processos complexos e, a maioria das vezes desiguais, que culminam no retorno compulsório da criança ao cenário de violência do qual ela precisou se evadir, ignorando o contexto de risco e violação de direitos humanos enfrentado pela mãe e por seu filho.

Em razão da gravidade dos fatos e da urgência de soluções legislativas e institucionais, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) instituiu, por meio do REQ nº 2, de 2025, a Subcomissão Temporária para debater a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças – CDHHAIA. Por meio dos Ofícios nº 116, de 2025-CDH, e 153, de 2025-CDH, a CDH comunicou à Presidência do Senado a composição da CDHHAIA, bem como sua instalação e a eleição da Senadora Mara Gabrilli para a Presidência e do Senador Flávio Arns para a Vice-Presidência, nos termos da 1ª reunião do Colegiado, realizada em 21 de maio. Com prazo de duração de 180 dias, a expectativa é que a CDHHAIA encerre os trabalhos no dia 17 de novembro de 2025.

Este Plano de Trabalho tem como objetivo nortear as ações da CDHHAIA, para promover um debate técnico, jurídico e humanitário com vistas à proteção dos direitos das crianças e das mulheres brasileiras no exterior, além de propor ações integradas entre Legislativo, Executivo,



Judiciário e sociedade civil para tornar mais justa e adequada a aplicação da Convenção da Haia no Brasil.

2. Atividades Propostas

Para levar a contento a competência desta Subcomissão, sugere-se a realização de audiências públicas, as quais serão a principal atividade a ser desenvolvida no âmbito dos trabalhos da CDHHAIA, e que serão complementadas por ações adicionais necessárias, a exemplo de reuniões técnicas de trabalho, diligência externa e requisição de informações.

2.1 Audiências Públicas

Sugerimos a realização de audiências públicas para debater os seguintes temas, nas datas informadas na sequência, sem prejuízo de outras audiências a serem requeridas pelos demais membros da Subcomissão:

2.1.1 A Convenção da Haia Frente à Realidade da Violência Doméstica: o Testemunho de Mães Brasileiras e a Atuação das Organizações de Apoio no Exterior - Jul/2025.

A partir da década de 1990, houve uma inversão no perfil das pessoas autoras das subtrações internacionais. Dados mais recentes, compilados pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (HCCH), apontam que cerca de 75% dos casos de subtração internacional de crianças são cometidos por mães. A violência doméstica desponta como um dos principais fatores motivadores desses deslocamentos. Embora a Convenção da Haia de 1980 não traga uma previsão expressa que considere esse contexto como uma exceção à regra do retorno imediato da criança, os dados e relatos evidenciam uma relação direta e estrutural entre a subtração



e a violência baseada em gênero, que atinge mulheres, crianças e adolescentes.

Nos últimos anos, multiplicaram-se relatos sobre equívocos na aplicação da Convenção, particularmente quando uma família se vê enredada em um contexto de violência doméstica e familiar no exterior. Nessa situação e temendo por sua vida e pela segurança dos filhos, mães não veem alternativa a não ser retornar ao País, junto com as crianças.

Dessa forma, é indispensável que tais casos sejam analisados sob uma perspectiva interseccional, considerando marcadores sociais como gênero, raça, etnia, status migratório, dependência econômica, idioma e vínculos culturais. O tratamento puramente formal ou normativo dessas situações pode obscurecer a complexidade das dinâmicas de opressão vividas pelas mães migrantes e pelas crianças envolvidas.

Frente a essa realidade, a aplicação da Convenção da Haia exige interpretações sensíveis aos direitos humanos, ao melhor interesse da criança e à proteção das mulheres em situação de violência, para que não se transforme em um instrumento de revitimização e injustiça.

Importa destacar os esforços de vítimas, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, que, em diversas partes do mundo, têm denunciado graves violações de direitos humanos em decisões judiciais e procedimentos administrativos que determinam o retorno compulsório de crianças ao país estrangeiro, sem a devida consideração dos riscos e das vulnerabilidades envolvidas. Diante desse cenário, torna-se imprescindível ouvir os relatos das mulheres diretamente afetadas, bem como de organizações da sociedade civil que atuam no apoio a brasileiras no exterior.



A escuta qualificada dessas experiências é um instrumento essencial para fundamentar a atuação legislativa e buscar propostas efetivas que compatibilizem a aplicação da Convenção com os direitos humanos, com foco na proteção das mulheres e crianças em situação de vulnerabilidade.

2.1.2 O Papel do Estado Brasileiro: Medidas Necessárias à Proteção das Mães Brasileiras no Exterior e no Retorno ao País - Ago/2025.

As normas da Convenção se materializam por meio da cooperação jurídica internacional em sua dimensão civil, capitaneada por uma autoridade central instituída por cada Estado para cuidar dos assuntos por ela disciplinados. À autoridade central incumbe organizar e implementar a cooperação entre os Estados Partes e tal atuação deve ser exercida em harmonia com as atribuições administrativas e judiciais contempladas na legislação de cada país.

No Brasil, a autoridade central designada para a Convenção é a Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF) vinculada à Coordenação-Geral de Adoção e Subtração Internacional de Crianças e Adolescentes do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cabe, pois, à ACAF tomar as medidas apropriadas para, entre outras coisas, “dar início ou facilitar, conforme as circunstâncias, a obtenção de assistência judiciária e jurídica” (Artigo 7, f, da Convenção).



Considerando que a ACAF não tem capacidade postulatória em juízo, compete à Advocacia-Geral da União (AGU) propor as medidas judiciais cabíveis.

Em contrapartida, é imperioso que seja assegurado às mães vítimas de violência doméstica acusadas de subtração internacional o direito à defesa. De acordo com o art. 134 da Constituição Federal, à Defensoria Pública incumbe as atribuições de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Adicionalmente, a rede consular brasileira no exterior exerce papel fundamental na prestação de auxílio e orientação às mães e na proteção dada àquelas que são vítimas de violência doméstica.

Diante de tais considerações, a audiência proposta terá por objetivo debater a atuação dos órgãos supracitados nos procedimentos instaurados em desfavor dessas mães.

2.1.3 A Aplicação Judicial da Convenção da Haia em Contextos de Violência: Desafios e Salvaguardas Necessárias - Set/2025.

O foco da 3ª audiência pública será a atuação do Poder Judiciário. Debaterá temas como os desafios decorrentes da aplicação da Convenção, igualdade processual para as mães, escuta e participação da criança nos processos e salvaguardas de retorno.

Judicializada a questão da subtração ilícita de criança, a competência para processamento e julgamento é da Justiça Federal, seja em razão do interesse direto da União no processo, seja porque se trata de causa



fundada em tratado internacional, conforme dispõem, respectivamente, os incisos I e III do *caput* do art. 109 da Constituição Federal.

A complexidade de causas dessa natureza requer capacitação contínua dos magistrados por meio de especialização e do compartilhamento de experiências e de conhecimento. Atento ao desafio, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 449, de 30 de março de 2022, que dispõe sobre a tramitação das ações judiciais fundadas na Convenção da Haia. Um dos destaques do documento é a figura dos “juízes de enlace”, aos quais cabe facilitar a comunicação entre a Rede de Juízes internacionalmente criada para lidar com os casos de sequestro internacional de crianças e estimular a participação de juízes em seminários e eventos, nacionais e internacionais, sobre o tema da Convenção, entre outras atribuições.

2.2 Visita Técnica

A Subcomissão pretende realizar visita técnica para acompanhar o II Fórum sobre Violência Doméstica e a Convenção da Haia de 1980, que acontecerá no Brasil, em Fortaleza, em outubro deste ano (*a confirmar*), no qual ocorrerão discussões qualificadas e possibilitará aos membros da CDHHAIA uma oportunidade para buscarem articulação institucional e promoverem a análise técnica das ações em curso em torno do debate acerca da aplicação da Convenção da Haia e a violência doméstica.

2.3 Apresentação de Proposição e Publicação de Revista

Ao final dos trabalhos, a Subcomissão avaliará a necessidade de apresentar eventual proposição com o objetivo de estabelecer procedimentos administrativos e judiciais a fim de regulamentar e padronizar a aplicação da



Convenção da Haia no Brasil. Está prevista, ainda, a elaboração de publicação no formato “revista”.

Acrescentamos, ainda, que nosso Plano Trabalho exigirá a ação conjunta dos órgãos do Senado voltados ao apoio da atividade parlamentar, em especial a CONLEG, a quem agradecemos antecipadamente todo o suporte, competência e participação.

Por fim, cabe destacar que, com o andamento dos trabalhos da CDHHAIA, a necessidade de outras ações poderá apresentar-se.

As ações mencionadas ao longo deste Plano de Trabalho deverão acontecer no decorrer do prazo de 180 dias designado para o funcionamento da CDHHAIA e serão concluídas com a votação do relatório, contendo as conclusões e eventuais sugestões de apresentação de proposição e de publicação da revista.

3. Cronograma

Apresentamos, a seguir, o cronograma das ações que serão desenvolvidas no período:

Etapa	Periodicidade					
	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Elaboração e aprovação do Plano de Trabalho	X					
1ª Audiência Pública		X				
2ª Audiência Pública			X			
3ª Audiência Pública				X		
Visita Técnica					X	
Reuniões com órgãos, autoridades e com entidades da sociedade civil	X	X	X	X	X	



Consolidação das informações, Elaboração do Relatório					X	X
Apresentação e Votação do Relatório Final						X
Publicação de Revista						X

Sala da Comissão,

Senadora Mara Gabrilli
Presidente da CDHHAIA
Subcomissão do Senado Federal para debater a Convenção sobre
os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças

