



SENADO FEDERAL

INDICAÇÃO Nº 105, DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal a criação de um comitê interinstitucional para debater questões relacionadas à Convenção da Haia de 1980, incluindo a elaboração de uma minuta de projeto de lei para regulamentar a aplicação da Convenção no Brasil.

AUTORIA: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



[Página da matéria](#)

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal a criação de um comitê interinstitucional para debater questões relacionadas à Convenção da Haia de 1980, incluindo a elaboração de uma minuta de projeto de lei para regulamentar a aplicação da Convenção no Brasil.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que avalie a criação de um comitê interinstitucional destinado ao debate e à formulação de propostas relacionadas à Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças. Este comitê teria como um de seus objetivos principais discutir os termos e parâmetros de uma minuta de projeto de lei que regulamente a aplicação da Convenção no Brasil, promovendo maior segurança jurídica e eficiência na condução dos casos.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1980 é um instrumento jurídico internacional de extrema relevância para a proteção de crianças contra os efeitos prejudiciais da subtração internacional e da retenção ilícita, assegurando o retorno imediato das crianças ao seu país de residência habitual. No entanto, tem sido instrumentalizada para perpetuar os efeitos da violência doméstica sofrida por mães no exterior.

O Brasil, como signatário da Convenção, assumiu o compromisso de garantir sua aplicação efetiva, inclusive no que concerne à exceção permitida no art. 13(I)(b), mas enfrenta desafios significativos na operacionalização e uniformização de procedimentos judiciais e administrativos relacionados ao tema.

Um dos principais problemas identificados é a ausência de um diálogo institucional estruturado entre os diversos atores envolvidos na aplicação da Convenção, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF) e outros órgãos governamentais e da sociedade civil. Essa falta de coordenação tem gerado interpretações divergentes, práticas desuniformes e dificuldades na condução de casos, comprometendo a eficácia e a previsibilidade das decisões e violando direitos de mães e de crianças.

Além disso, a inexistência de uma legislação específica para regulamentar a aplicação da Convenção no Brasil agrava a situação. Atualmente, não há parâmetros claros para os procedimentos judiciais e administrativos, nem para a delimitação das atribuições e competências da ACAF. Essa lacuna normativa permite que a condução do órgão seja influenciada por mudanças na chefia, como a troca de Coordenadores-Gerais, o que prejudica a continuidade e a uniformidade das ações.

Nesse sentido, a criação de um comitê interinstitucional representa uma medida essencial para garantir a aplicação célere e justa da Convenção.

A regulamentação da aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil, por meio de uma legislação específica, está alinhada com as melhores práticas internacionais e representará um avanço significativo na proteção dos direitos das crianças e no fortalecimento das instituições nacionais. Além disso, a criação de um comitê interinstitucional permitirá que as decisões sejam tomadas de forma mais democrática, transparente e técnica, com a participação de todas as partes interessadas.

Sala das Sessões,

RELATÓRIO Nº , DE 2025

**SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA PARA DEBATER
A CONVENÇÃO SOBRE OS ASPECTOS CIVIS DA
SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS**

Presidente: Senadora Mara Gabrilli

Vice-Presidente: Senador Flávio Arns



Sumário

1. INTRODUÇÃO	p. 6
2. SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. ASPECTOS TEÓRICOS.....	p. 9
2.1. A Violência Doméstica e a Exceção ao Art. 13 (I)(b)	p. 13
• O conceito de Controle Coercitivo e a "Vítima Oculta".	
• Impactos biológicos e psicológicos na criança que testemunha violência.	
• A inadequação do "alto limiar" de prova exigido atualmente.	
2.2. A Insuficiência das Medidas Protetivas Diante da Vulnerabilidade Agravada.....	p. 16
• Crítica à teoria do <i>Soft Landing</i> .	
• A dupla vulnerabilidade da mulher imigrante (gênero e status de estrangeira).	
• Barreiras estruturais: idioma, isolamento, xenofobia e risco de prisão.	
3. ASPECTOS QUANTITATIVOS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM CONTEXTO INTERNACIONAL.....	p. 20
4. PROBLEMA ESPECÍFICO IDENTIFICADO NO BRASIL: A ATUAÇÃO DA AGU.....	p. 24
5. DILIGÊNCIAS REALIZADAS	p.30
5.1. 1ª reunião	p. 31
5.2. 2ª reunião: Audiência Pública: "A Convenção da Haia Frente à Realidade da Violência Doméstica"	p. 31
• Convidados	p. 31
• Relato da Exposição dos Convidados:	p. 31
5.3. 1ª reunião técnica..	p. 74
5.4. 3ª reunião: Audiência Pública: "A aplicação judicial da Convenção da Haia em contextos de violência: desafios e salvaguardas necessárias "	p. 78
• Convidados	p. 78
• Relato da Exposição dos Convidados:	p. 79
5.5. 2ª reunião técnica	p. 110
5.6. Missão ao II Fórum sobre Violência Doméstica e a Convenção sobre Subtração de Crianças de 1980	p. 116
• Objetivos	p. 116
• Destaques	p. 116
5.7. Denúncias recebidas	p. 122
5.8. Ofícios encaminhados	p. 126



6. SOLUÇÕES NO HORIZONTE..	p. 127
6.1. As decisões do Supremo Tribunal Federal	p. 127
6.2. Encaminhamentos da Comissão	p. 131
6.2.1. Lançamento de plataforma digital	p.131
6.2.2. Novo texto do Projeto de Lei nº 565, de 2022	p.133
6.2.3. Publicação de revista	p. 135
6.2.4. Recomendações	p. 136
• Sugestões ao Poder Executivo.....	p. 136
• Sugestões ao CNJ	p. 139
• Sugestões à DPU	p. 139
• Sugestões à Procuradoria da Mulher na Câmara dos Deputados	p. 139
6.3. Proposições Legislativas	p. 140
7. CONCLUSÕES	P.157



SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório consolida os trabalhos da Subcomissão Temporária criada para debater a aplicação da Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças (1980) no Brasil (CDHHAIA). O documento expõe um cenário crítico onde um tratado, originalmente concebido para combater a subtração de crianças por um de seus genitores, tem sido instrumentalizado contra mães vítimas de violência doméstica que retornam ao Brasil em busca de proteção.

Os principais pontos abordados são a inversão do objetivo da Convenção, a reinterpretação do conceito de "risco grave", a ineficácia das Medidas Protetivas, o desvio de função da atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) e a carência de estatísticas sobre o assunto.

Identifica-se que o perfil dos casos mudou drasticamente desde 1980. Atualmente, grande parte das "subtratoras" são mães fugindo de relacionamentos abusivos e violência de gênero (física, psicológica e patrimonial) no exterior.

O relatório defende uma reinterpretação do conceito de "risco grave", previsto no art. 13(I)(b) da Convenção. Argumenta-se que a exposição da criança à violência doméstica contra a mãe configura, por si só, um ambiente intolerável, justificando a não devolução da criança ao país de residência habitual.

Contestam-se, ainda, as teses de que as salvaguardas jurídicas no país de residência habitual são suficientes. O documento demonstra que mães imigrantes enfrentam uma "dupla vulnerabilidade" (gênero e xenofobia),



barreiras linguísticas, isolamento social e risco de prisão, tornando tais medidas ineficazes na prática.

Há críticas consistentes trazidas por mulheres e especialistas sobre a atuação de órgãos brasileiros (AGU, ACAF e Itamaraty), apontados nos depoimentos como agentes que priorizam a cooperação internacional em detrimento da segurança de nacionais brasileiras e do melhor interesse da criança, muitas vezes ignorando provas de abuso.

Entre as diligências, destacamos os testemunhos impactantes das "Mães da Haia", evidenciando casos de separação abrupta, retorno de crianças a genitores abusadores e perseguição judicial.

Apontamos para a necessidade urgente de aplicar uma lente de gênero nos processos da Convenção da Haia, garantindo que o Estado brasileiro não atue como cúmplice na revitimização de mulheres e crianças, devendo-se priorizar a proteção integral contra a violência em detrimento do retorno automático *ao status quo ante*.



1. Introdução

Concluída em 1980 e aprovada pelo Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo nº 79, em 15 de setembro de 1999, a Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças tem por objeto a problemática da transferência e da retenção ilícita de crianças em países outros que não o de sua residência habitual.

Entrou em vigor no plano internacional, para o Brasil, em 1º de janeiro de 2000, após a ratificação pelo Poder Executivo, por meio do depósito do instrumento de adesão junto ao Ministério das Relações Exteriores do Reino dos Países Baixos, o qual é o depositário da Convenção, nos termos do artigo 38 do Tratado. O ato internacional foi incorporado ao ordenamento jurídico interno mediante a edição do Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000.

Seu objetivo principal é assegurar o retorno imediato de crianças que foram removidas ou retidas ilegalmente em um país diferente daquele de sua residência habitual.

A Convenção fundamenta-se no princípio do melhor interesse da criança – considerando nesta condição pessoas com até 16 anos. Nesse sentido, presume-se que a remoção da criança do país de residência habitual ou a retenção ilícita em outro país, geralmente intentada por um dos genitores, é prejudicial à criança. Em uma interpretação ainda predominante do espírito da Convenção, seu bem-estar sofreria um duro golpe, em decorrência da perda da convivência familiar com o outro genitor e da privação do ambiente cultural onde foi socializada.



Em contrapartida, para atenuar uma possível severidade de suas normas, o texto convencional estabelece hipóteses excepcionais ao princípio do retorno imediato: a integração da criança em seu novo meio (art. 12); o não exercício da guarda pela parte reclamante ou a concordância desta com a transferência ou retenção da criança (art. 13[1][a]); a existência de risco grave de submeter a criança, no seu retorno ao país de residência habitual, a perigos de ordem física, psicológica ou a situação intolerável (art. 13[1][b]); a oposição da criança ao retorno, desde que tenha idade e maturidade para opinar (art. 13); a incompatibilidade com princípios fundamentais do Estado requerido em relação à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (art. 20).

Além disso, a Convenção prevê mecanismos de implementação testados no âmbito da cooperação internacional, entre eles, a designação de uma Autoridade Central – no Brasil, a Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF), vinculada ao Ministério da Justiça – para coordenar os pedidos de retorno e a deflagração de um procedimento que combina fases administrativa e judicial.

Antes da Convenção, explicam¹ ALMEIDA *et al.*, os casos de subtração eram provocados majoritariamente pelo pai da criança, em reação a decisões judiciais que determinavam a guarda da criança à mãe. A multiplicação dos casos exortou a Conferência da Haia a desenvolver estudos sobre o assunto, já que o regramento anterior² era considerado inapropriado, do ponto de vista da justiça e moroso, sob o aspecto processual. Como resultado,

¹ ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra de. OLIVEIRA, Érico. WANG, Yong. The limitations of the Hague Convention to solve conflicts arising out of international child kidnapping. Disponível em <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1951/1218> Acesso em 20 de novembro de 2025.

² Convention of 5 October 1961 concerning the powers of authorities and the law applicable in respect of the protection of infants.



a Convenção foi finalmente adotada no fórum da Conferência da Haia em 24 de outubro de 1980.

Em que pese a nobreza dos motivos que antecederam a adoção do texto convencional, com o decorrer tempo a situação se inverteu e o que fora concebido como um mecanismo de proteção a mulheres e a crianças foi sendo instrumentalizado para impingir mais violência a pessoas já fragilizadas por agressões e maus-tratos. Descortinou-se um cenário de desproteção jurídica para mulheres residentes no exterior, vítimas de violência doméstica, que retornam aos países de origem em busca de refúgio, para se protegerem das agressões, trazendo consigo seus filhos – muitos dos quais, também vítimas da violência paterna.

No caso brasileiro, essas mulheres são surpreendidas com demandas judiciais de busca e apreensão das crianças promovidas pela Advocacia-Geral da União (AGU), e se deparam com acusações de “subtração internacional” dos próprios filhos e com decisões finais pelo repatriamento da criança ao país estrangeiro, de onde precisaram se evadir por motivo de segurança.

O estado de coisas relatado motivou a instalação da Subcomissão Temporária para debater a Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças (CDHHAIA).

Hoje, os países ainda tateiam no escuro quando se trata do enquadramento da violência doméstica praticada contra a mãe como uma situação de *risco grave de submeter a criança, no seu retorno ao país de residência habitual, a perigos de ordem física, psicológica ou a situação intolerável*, nos termos do art. 13 (I)(b).



No Brasil, muito em razão dos esforços de *advocacy* empreendidos por organizações da sociedade civil (OSCs) como o Gambe (Grupo de Apoio a Mulheres no Exterior), a Revibra Europa (Rede de Apoio às Vítimas Brasileiras de Violência Doméstica) e o Instituto Nós por Elas, temos observado uma lenta modificação na cultura institucional dos órgãos públicos que operam na rede da Haia (ACAF, AGU, tribunais etc.). A título ilustrativo, a AGU – sempre tão criticada por sua postura obstinada em atuar para garantir o retorno das crianças ao país de residência habitual, em detrimento da atenção à violência sofrida pelas mães –, divulgou há pouco em seu *site* o caso pioneiro de atuação jurídica em defesa de uma mãe vítima de violência doméstica³, atribuindo-lhe o *status* de marco de *uma nova fase de atuação em processos sobre subtração internacional de crianças*.

Durante os trabalhos da Subcomissão, conseguimos avançar na compreensão do assunto. Ouvimos as Mães da Haia, representantes de OSCs, autoridades e especialistas. Participamos do II Fórum Global sobre Violência Doméstica e Subtração Internacional de Crianças, um espaço multicultural de discussão, enriquecido pela diversidade de experiências dos participantes. O presente relatório busca consolidar as atividades que desenvolvemos, contextualizando o problema – inclusive por meio de considerações de natureza teórica, e oferecendo contribuições para futuros debates e possíveis soluções.

2. Subtração internacional de crianças e violência doméstica.

Aspectos teóricos.

A discussão sobre o enquadramento da violência doméstica como uma situação de risco grave a excepcionar o dever de retorno da criança,

³ Disponível em <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202508/agu-defende-mae-brasileira-caso-sequestro-internacional-criancas> Acesso em 23 out. 2025.



admitida pelo art. 13(I)(b) da Convenção, gira em torno de dois argumentos principais: os potenciais da i) violência doméstica para enquadramento da exceção de risco grave do art. 13(I)(b) da Convenção e das ii) medidas protetivas para afastar essa condição.

Há algum tempo, depois de considerável resistência, firmou-se um consenso entre autoridades e especialistas, em âmbito global, acerca de **ser possível** o enquadramento da violência doméstica contra a criança ou adolescente dentro da moldura normativa do art. 13(I)(b). Mais recentemente, tal entendimento foi ampliado e passou a admitir que também a criança que presencia violência doméstica contra um dos genitores (especialmente a mãe) é uma vítima, a permitir a incidência do dispositivo excepcional.

De fato, segundo Guia de Boas Práticas da Conferência da Haia – Exceção do artigo 13(1)(b)⁴:

A exceção do artigo 13.º, n.º 1, alínea b) não exige, por exemplo, que a criança seja vítima direta ou primária de perigo físico se houver prova suficiente de que, devido ao risco de perigo direcionado aos pais adotivos, exista um risco grave para a criança.

Há dissenso, no entanto, no que respeita à **presunção absoluta de considerar a violência doméstica praticada contra um dos genitores como uma exceção contida no art. 13(I)(b)**. A objeção decorre da invocação ao princípio de que as exceções devem ser interpretadas restritivamente.

Dentro dessa lógica, prevalece o entendimento de que o risco deve ser real e atingir um nível de seriedade que o caracterize como “grave” e, quanto ao nível de perigo, deve corresponder a uma “situação intolerável”, ou seja,

⁴ Disponível em <https://assets.hcch.net/docs/5e20988c-aaa4-405b-bfbf-68e95ad3992f.pdf> Acesso em 23 out. 2025.



uma situação que não se espera que uma criança tolere. O nível relativo de risco necessário para constituir um risco grave pode variar, dependendo da natureza e gravidade do potencial perigo para a criança⁵.

No caso da violência doméstica, a avaliação do risco grave para a criança no regresso ao seu Estado de residência habitual deveria considerar aspectos como “natureza, frequência e intensidade da violência”. Nesse sentido, “a prova da existência de uma situação de violência doméstica, por si só, não é, portanto, suficiente para estabelecer a existência de um risco grave para a criança.”⁶

Esse limiar demasiado alto para reconhecer o risco grave em caso de violência doméstica se mostra ultrapassado diante da literatura científica sobre o assunto. Entre outros problemas, minimiza os efeitos deletérios da violência sobre a criança e a mãe, expondo-as a situações inaceitáveis.

A interpretação excessivamente restritiva do art. 13(I)(b), na prática, inviabiliza a aplicação do dispositivo. Merle Weiner, palestrante do II Fórum Global sobre Violência Doméstica e Subtração Internacional de Crianças, chamou atenção para o levantamento da pesquisadora Olivia Gentile. O documento analisou 114 casos norte-americanos relacionados à aplicação da Convenção, no período de julho de 2022 a junho de 2024, dos quais 77% foram iniciados por pais contra mães, sendo que em 79% elas alegaram violência doméstica, maus-tratos cometidos pelos reclamantes ou ambos. Entretanto, em

⁵ Guia, p. 30.

⁶ Cit. P. 41.



apenas 17%, as alegações de violência doméstica para fins do art. 13(I)(b) foram bem-sucedidas⁷.

São inúmeros os exemplos do alto limiar de avaliação do risco grave referidos no Guia: em um caso, julgado nos Estados Unidos da América, o tribunal local constatou que não havia provas de um risco grave para a criança diante da alegação de abuso do genitor reclamante, “pois a criança esteve presente em apenas duas ocasiões em que o progenitor que ficou sem a criança era violento em relação ao progenitor raptor”.

Em outro caso, ocorrido no Zimbábue, o tribunal local observou que “a conduta violenta e intimidante do genitor que ficou sem a criança foi direcionada ao progenitor raptor e não aos filhos, e que o ambiente estressante que o progenitor raptor referiu e a que os filhos ficaram expostos foi causado pelas relações tensas entre os pais”.

Além de um “limiar alto” para a configuração do “risco grave” ou da “situação intolerável”, tem ampla aceitação a tese de que a aplicação de medidas protetivas em favor da criança ou da mãe tem o condão de descaracterizar o “risco grave”. Em outras palavras, um potencial perigo ou uma hipotética chance de expor a criança a uma situação intolerável podem ser revertidos se estiverem disponíveis no país de residência habitual “medidas adequadas de proteção”.

Portanto, se o Estado de residência habitual dispuser de recursos para proteger a criança (serviços sociais, medidas protetivas etc.), deverá ser

⁷ Disponível em <https://www.typeinvestigations.org/investigation/2025/06/17/nowhere-in-the-world-to-run-the-international-law-ripping-children-from-their-mothers/?src=longreads> Acesso em 21 de novembro de 2025.



ordenado seu retorno.⁸ Em um caso que julgamos estarrecedor (Reino Unido), a Corte decidiu nesse sentido:

por ter se convencido de que a criança receberia uma proteção adequada pelos tribunais do Estado requerente e/ou de que o progenitor que ficou sem a criança tinha dado garantias de proteção suficientes, o progenitor raptor não poderia normalmente invocar a exceção do artigo 13.º, n.º 1, alínea b) especialmente nos casos em que a violência doméstica foi suscitada». **O Tribunal observou ainda que, no caso em apreço, o progenitor que ficou sem a criança tinha dito que iria «cooperar com qualquer processo [...] e assumir o compromisso de não abuso e assédio».** (grifamos)

O Guia de Boas Práticas não é dotado de caráter vinculante, mas ele fornece um roteiro de aplicação da Convenção que vem sendo bem respeitado pelos signatários. O documento chancela uma interpretação bastante conservadora, desfavorável e até perigosa para as mães e para as próprias crianças.

A aplicação controvertida do art. 13(I)(b) pelas Cortes de alguns países ignora os impactos da violência doméstica sobre as crianças, não limitados a quantidade de vezes que testemunha as agressões, e desconsidera o grave risco do retorno da criança e da mãe, ainda que amparadas por medidas de proteção.

2.1. A violência doméstica e a exceção ao art. 13 (I)(b)

A exposição de crianças a um ambiente de violência doméstica, ainda que esta seja direcionada apenas à mãe, não pode ser tratada como um

⁸ Ibid. p. 41. “Nos casos em que o progenitor raptor tenha estabelecido circunstâncias que envolvam violência doméstica que representem um risco grave para a criança, os tribunais devem considerar a disponibilidade, adequação e eficácia das medidas que protegem a criança do risco grave. Quando a proteção jurídica, as autoridades policiais e os serviços sociais estão disponíveis no Estado de residência habitual da criança para ajudar as vítimas de violência doméstica, por exemplo, os tribunais têm ordenado o regresso da criança.”



evento de menor potencial ofensivo. Estudos científicos e relatórios de instituições renomadas convergem para o entendimento de que a violência contra a figura materna impacta severamente a criança, configurando a exceção de risco grave prevista no artigo 13 (I)(b) da Convenção.

É imperioso destacar que a caracterização do risco independe da frequência das agressões ou da natureza física do ato. A violência doméstica não se limita a agressões físicas nem ao abuso sexual. O conceito vem sendo depurado e passa a ser compreendido, em foro internacional, sob a ótica do controle coercitivo: um padrão de intimidação, isolamento e controle que transforma o lar em um ambiente de terror psicológico constante. Neste cenário, a criança é vítima direta, pois o desenvolvimento saudável requer um ambiente de segurança emocional que é inexistente sob o jugo de um abusador.

Estudos demonstram que as consequências emocionais para crianças que apenas convivem em situações de conflito podem ser tão ou mais devastadoras do que quando elas são o alvo físico, com a deflagração de distúrbios nos níveis emocionais, cognitivos e de comportamento (Layzer et al., 1985; Hughes, 1988; Jaffe et al., 1990). Evidências apontam, ainda, que a violência entre membros do casal também pode vir acompanhada da violência específica contra a criança,⁹ havendo um risco acrescido de violência contra crianças e adolescentes em ambiente onde mulheres são vitimizadas. Além disso, “a exposição a um contexto de violência doméstica resulta em dano traumático independentemente da existência de violência direta sobre a criança

⁹ REICHENHEIM, Michael. E., HASSELMANN, Maria Helena, MORAES, Claudia Leite. **Consequências da violência familiar na saúde da criança e do adolescente: contribuições para a elaboração de propostas de ação.** Ciência & Saúde Coletiva 4(1): 1999, O texto faz uma detalhada revisão de numerosos estudos na área de violência familiar. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/Yjg3SbjWYFnTfSXpRc48rm/?lang=pt> Acesso em 13 de novembro de 2025.



(Committee on Child Abuse and Neglect, 1998; Secretaria Sectorial de la Mujer e de la Juventud, 2000; Sani, 2002 a,b; Manita, 2004).

Na avaliação de Renata Benavente, Vice-Presidente da Ordem dos Psicólogos de Portugal¹⁰, pais são os modelos primordiais; quando a figura de autoridade exerce violência, ocorre uma ruptura na capacidade da criança de se sentir protegida, gerando danos muitas vezes irreversíveis à sua arquitetura cerebral e emocional. A criança absorve a tensão do ambiente, desenvolvendo transtornos de internalização (ansiedade, depressão, medo crônico) e de externalização (agressividade, condutas de risco).¹¹

Os relatórios *Behind Closed Doors*¹², do Fundo das Nações Unidas para a Infância e Juventude (UNICEF), e *Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence against Women in Latin America and the Caribbean*, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹³, corroboram que o impacto transcende o aspecto psicológico, afetando a biologia da criança.

A violência contra a mãe gera externalidades negativas mensuráveis. Há uma forte associação negativa entre a violência contra a mulher e a saúde física dos filhos, incluindo maiores taxas de desnutrição e doenças diarreicas entre crianças com menos de cinco anos.

Há, também, os custos invisíveis. Conforme aponta Aizer (2011), no relatório do BID, os custos da violência doméstica não se limitam a

¹⁰ Disponível em https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/09/CIG_OPP-16-set.pdf Acesso em 21 de novembro de 2025.

¹¹ Ibidem.

¹² Disponível em https://books.google.com.br/books/about/Behind_Closed_Doors.html?id=QNubtQEACAAJ&redir_esc=y Acesso em 21 de novembro de 2025

¹³ Disponível em <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women> Acesso em 21 de novembro de 2025.



internações hospitalares extremas. O dano é insidioso e diário, afetando o desenvolvimento cognitivo e a inserção social futura da criança.

Além do sofrimento imediato, o retorno da criança a um ambiente onde impera a violência impõe o risco grave da "transmissão intergeracional da violência". A criança aprende que a agressão é uma linguagem válida de afeto ou poder, comprometendo suas futuras relações sociais e afetivas.

Em suma, exigir um "alto limiar" de violência física ou uma frequência numérica de agressões para caracterizar o risco grave é ignorar a realidade clínica do abuso. O controle coercitivo e a violência psicológica exercida sobre a mãe contaminam o ambiente familiar, tornando-o impróprio para o desenvolvimento infantil.

O retorno da criança ao contexto de violência do qual foi prudentemente afastada pela mãe viola o princípio do melhor interesse, uma vez que a submete a um local inseguro, tóxico e propício ao desenvolvimento de patologias físicas e mentais graves.

2.2. A insuficiência das medidas protetivas diante da vulnerabilidade agravada da mãe e da criança

É comum que a defesa do retorno de crianças subtraídas se apoie na teoria do *soft landing*, sob o argumento de que a imposição de medidas protetivas ou salvaguardas no país de residência habitual seria suficiente para neutralizar o risco grave, nos termos do art. 13(I)(b) da Convenção. Contudo, essa premissa ignora a realidade: trata-se de medidas que são, por natureza, temporárias e, frequentemente, ineficazes contra agressores determinados,



especialmente quando a mãe é uma mulher imigrante desprovida de uma rede de apoio comunitária ou social.

Não são raros os casos de retorno da criança acompanhada da mãe. A mãe pode ser colocada em uma situação de colapso, como ocorre quando é processada criminalmente pela subtração, uma vez que é considerável o número de países que tipificam a conduta (entre eles, Estados Unidos, Irlanda, Itália, Japão). Outra hipótese que pode levar a mãe ao limite se configura quando não consegue prover sua subsistência em outro país. Nas duas situações, a criança será, invariavelmente, exposta a um risco intolerável.

Por outro lado, a mera decretação de uma ordem judicial de restrição não garante a segurança física ou psicológica de alguém. No Brasil, um dos temas mais debatidos por especialistas no tema violência doméstica é, justamente, a eficácia das medidas protetivas, frente aos repetidos casos de violação e de consumação de crimes violentos contra as mulheres supostamente protegidas.

Em contextos de violência doméstica caracterizada pelo controle coercitivo, o agressor frequentemente desrespeita tais medidas, na certeza de que a fiscalização é falha. Além disso, as salvaguardas são sempre provisórias. Ao retornarem, mãe e filho transitam por um sistema jurídico estrangeiro onde as medidas podem ser revogadas ou enfraquecidas, deixando-os à mercê do genitor abusador em seu próprio território.

O retorno forçado impõe novamente à mãe a condição de imigrante em um lugar hostil, muitas vezes agravado pelo estigma de



criminosa. Conforme aponta a Agência da ONU para a Migração (OIM) ¹⁴, mulheres migrantes vivenciam uma "dupla vulnerabilidade": pela condição de gênero e pela condição de estrangeira.

Esta interseccionalidade cria uma série de barreiras intransponíveis para a eficácia de qualquer medida protetiva:

- barreiras linguísticas e culturais: a incapacidade de navegar pela burocracia estatal e o desconhecimento do idioma local impedem o acesso à justiça e aos serviços de emergência. Nora Ratzmann¹⁵ documenta, por exemplo, a discriminação institucional sofrida por imigrantes em agências estatais de emprego, o que gera um sentimento de desconfiança no sistema e desestimula a busca por ajuda;

- isolamento social: o retorno força a mulher a um isolamento longe de sua família extensa e da rede comunitária de apoio, fatores que, segundo a OIM, aumentam a probabilidade de sofrer formas mais graves e duradouras de violência;

- xenofobia e políticas restritivas: em um cenário global de expansão de movimentos nacionalistas e de controles de fronteiras, imigrantes enfrentam discriminação no acesso a moradia, trabalho e saúde. Cada vez mais os países adotam posturas rigorosas contra imigrantes e dificultam o acesso a serviços socioassistenciais.¹⁶ O retorno para este ambiente de exclusão social

¹⁴ Disponível em https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/2018-07/violence_against_women_infosheet2013.pdf <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758> Acesso em 24 de novembro de 2025.

¹⁵ Disponível em <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4647> Social Inclusion (ISSN: 2183–2803) 2022, Volume 10, Issue 1, Pages 227–238 Article “No German, No Service”: EU Migrants’ Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany Acesso em 24 de novembro de 2025.

¹⁶ Disponível em <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2022/in-full/chapter-4-barriers-to-migration/> Acesso em 24 de novembro de 2025.



solapa a capacidade da mãe de prover o sustento e, em consequência, a estabilidade emocional da criança.

A literatura especializada confirma que o *status* migratório precário é um catalisador da violência doméstica. Um estudo realizado no Canadá¹⁷ com 1.763 mulheres imigrantes revelou que 41,1% buscaram atendimento de uma OSC dedicada à assistência social devido à violência doméstica. O estudo conclui que mulheres com vistos temporários ou *status* migratório dependente do parceiro apresentaram os maiores riscos de vitimização e que o medo da deportação, a dependência financeira e o desconhecimento das leis alimentam o silêncio. Mulheres que conseguiram cidadania ou residência permanente reportaram incidência de violência, comprovando que a precariedade jurídica (situação em que a mãe se encontrará ao retornar) alimenta o ciclo de abuso.

Além disso, elas ainda terão de enfrentar os parâmetros discriminatórios que pautam as decisões judiciais no país estrangeiro. Nesse sentido, o palestrante Alexandre Boiché, palestrante do II Fórum, foi taxativo: dificilmente um juiz francês decidirá de forma desfavorável a um nacional.

Confiar em medidas protetivas como garantia de segurança é ignorar as barreiras estruturais que a mãe enfrentará no país de destino. O retorno não apenas recoloca a criança na esfera de poder do agressor (cuja tendência é ignorar ordens judiciais restritivas), mas também lança a sua

¹⁷ PARK, Tanya. MULLINS, Ammanda. ZAHIR, Nasim. SALAMI, Bukola. LASIUK, Gerri, HEGADOREN, Kathleen. Domestic Violence and Immigrant Women: A Glimpse Behind a Veiled Door. Disponível em https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8521370/pdf/10.1177_1077801220984174.pdf Acesso em 21 de novembro de 2025.



cuidadora primária em um estado de vulnerabilidade social, jurídica e emocional.

Essas barreiras tornam as medidas protetivas inefetivas na prática. Portanto, o retorno da criança nessas condições configura, inequivocamente, a exposição a um risco grave de danos físicos e psíquicos, preenchendo a exceção do Art. 13(I) b da Convenção.

3. Aspectos quantitativos da violência doméstica em contexto internacional e local

É amplamente aceita a ideia segundo a qual, quando se trata de violência doméstica, uma das principais ferramentas para a identificação de problemas e a arquitetura de soluções é o *recolhimento de dados e a elaboração de estatísticas relativas às diferentes formas de violência*.

A ausência de dados estatísticos adequados, discriminados por sexo, sobre o alcance da violência dificulta a elaboração de programas e o acompanhamento das mudanças ocorridas. A documentação e a pesquisa insuficientes sobre a violência doméstica, o assédio sexual e a violência contra mulheres e meninas, em privado e em público, inclusive no local de trabalho, são obstáculos a dificultar os esforços dirigidos a desenvolver estratégias de intervenção concretas.”¹⁸

No mesmo sentido, em razão da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)¹⁹, promulgada pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, o Brasil comprometeu-se a *assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras*

¹⁸ Uma das conclusões da Plataforma de Ação de Pequim, fruto dos trabalhos realizados durante a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, naquela cidade, no ano de 1995. Disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf Acesso em 21 de novembro de 2025

¹⁹ Disponível em <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm> Acesso em 21 de novembro de 2025.



informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias.

Vê-se, portanto, o quão importante é a existência de um banco de dados que reflita as situações de violência doméstica enfrentadas pelas mulheres. Sem ele, inviabiliza-se o monitoramento de políticas públicas de combate à violência de gênero, atestando-lhes ou não a efetividade em garantir o direito à vida e à incolumidade física das mulheres.

Em âmbito internacional, o problema da escassez de dados e estatísticas sobre violência doméstica contra mulheres imigrantes é notório e tem sido alvo de críticas de especialistas. Não há tantas estatísticas atualizadas, abrangentes da complexidade que caracteriza o fenômeno. As pesquisas, em geral, revelam apenas dados parciais, baseados em amostragens de reduzido tamanho, sendo produzidas por OSCs dedicadas à causa, que não contam com a mesma capacidade de realizar levantamentos estatísticos como o Estado. Raramente, são estruturadas com o recorte de marcadores importantes (nacionalidade, raça, origem, idade etc.).

Com essas ressalvas, apresentamos alguns dados que oferecem um vislumbre do problema.

Na literatura global, encontramos poucos estudos sobre violência doméstica e imigrantes. No estudo canadense a que nos referimos no tópico anterior, a partir de uma amostra de 1.763 mulheres imigrantes atendida por uma ONG no período de 2006 a 2014, 41.1% relataram terem sido vítimas de violência doméstica. Dos fatores de incremento de risco, sobressaíram a



condição de imigrantes temporárias ou de *status* não declarado. Entre as que buscavam apoio para moradia, renda, ou serviços legais, o risco e violência doméstica era maior.

Conforme o estudo, mulheres imigrantes vítimas de violência doméstica necessitam de maior apoio de serviços públicos que as demais.

Costuma-se afirmar que mulheres provenientes de países com culturas específicas estariam mais sujeitas à violência doméstica. O estudo desmistifica essa ideia: *as histórias de mulheres sobre violência doméstica partilham pontos em comum entre países e culturas.*

As mulheres migrantes não representam um grupo homogêneo. A inclusão social eficaz exige que sejam abordadas as experiências das mulheres migrantes em toda a sua diversidade na concepção e implementação de programas de fornecimento de informação e orientação.

É inequívoco que mulheres imigrantes estão mais sujeitas à violência doméstica e à violência institucional; são violências que se retroalimentam. A par de estarem mais sujeitas à violência doméstica, como indicam os levantamentos existentes, mulheres imigrantes com *status* irregular enfrentam um risco acrescido de violações de direitos, violência baseada no gênero e exploração.²⁰

No Brasil, merece reconhecimento a iniciativa do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal. O Mapa Nacional da

²⁰ Disponível em <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-09/A-gender-responsive-approach-for-supporting-the-empowerment-of-women-on-the-move-en.pdf> Acesso em 21 de novembro de 2025.



Violência de Gênero: Registros Internacionais²¹ foi o primeiro espaço de compartilhamento de dados sobre mulheres vítimas de violência no exterior.

Nesse contexto, cabe destacar a parceria entre o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal e o Ministério das Relações Exteriores para aperfeiçoar a base do Mapa Nacional da Violência de Gênero, incorporando dados inéditos sobre agressões contra brasileiras no exterior, compilados pela rede consular em 2023.

Reconhecido pela qualidade de seus diagnósticos, o Mapa, criado pelo Observatório da Mulher contra a Violência, em colaboração com o Instituto Natura e a plataforma de jornalismo de dados Gênero e Número, passou a integrar, a partir de 2024, informações sobre violência de gênero e doméstica cometida contra brasileiras residentes fora do país, em uma iniciativa pioneira que inaugurou o monitoramento sistemático de uma realidade ainda pouco documentada.

Segundo a atualização referente a 2023, cerca de 2,5 milhões de brasileiras vivem no exterior e, naquele ano, cerca de 1.500 solicitaram apoio consular para lidar com situações de violência de gênero ou doméstica. O país que mais registrou casos de violência contra brasileiras foi a Itália, com 350

²¹ O Mapa é painel interativo de dados da violência contra a mulher, elaborado juntamente com o Instituto Avon e a Organização Social Gênero e Número. Trata-se de repositório nacional das bases de Saúde (DataSUS – SIM e Sinan), de Justiça (CNJ-DataJud), de Segurança Pública (Sinesp) e da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher do Instituto de Pesquisa DataSenado em conjunto com o Observatório da Mulher contra a Violência. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/mapadaviolencia> Acesso em 22 out. 2025.



casos, seguida dos Estados Unidos, com 240 casos; Reino Unido, com 188; e Portugal, com 127.

Com o envio das informações mais recentes pelas unidades consulares, o Mapa passa agora a incorporar também os registros de 2024, que incluem não apenas casos de violência doméstica, mas também disputas de guarda, subtração internacional de crianças e situações associadas à violência vicária — quando os filhos são utilizados como forma de atingir a mulher.

A integração dessas informações amplia a série histórica, fortalece a consistência dos dados e contribui para orientar políticas públicas de proteção às brasileiras em situação de vulnerabilidade no exterior. A nova atualização da base de Registros Internacionais do Mapa Nacional da Violência de Gênero será apresentada na reunião de encerramento da CDHHAIA pela Embaixadora Márcia Loureiro, Secretária das Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores; por Maria Teresa Firmino Prado Mauro, Coordenadora do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal; por Beatriz Accioly Lins, líder de políticas públicas do Instituto Natura; e por Vitória Régia da Silva, Diretora Executiva da Gênero e Número. O lançamento dos dados atualizados também contará com a presença da Procuradora da Mulher do Senado Federal, Senadora Augusta Brito.

4. Problema específico identificado no Brasil: a atuação da AGU

Em nossa pesquisa, identificamos que alguns países adotam um modelo análogo ao brasileiro, por meio do qual o Estado é o promovedor da ação judicial de retorno da criança subtraída, inclusive contra seus nacionais



acusados de subtração. Entretanto, é preciso salientar que este não parece ser o modelo predominante. De fato, são diversas as soluções propostas pelos Estados Contratantes da Convenção: a legitimidade para postular em juízo pode caber ao Ministério Público, à autoridade central, ao genitor prejudicado, representado ou não por advogados privados, *pro bono* ou públicos.

No que respeita ao caso brasileiro, identificamos alguns problemas decorrentes da interpretação da Convenção pelas autoridades nacionais.

No centro do dilema está uma patente desproporcionalidade do acesso à justiça, sobretudo quando há a alegação de violência doméstica: o reclamante, pai da criança e eventual agressor, que geralmente conta com situação financeira mais confortável que a mãe, se beneficia da atuação jurídica da União, representada pela AGU. A mãe, em contrapartida, é dupla ou mesmo triplamente prejudicada, pela violência doméstica e pela violência institucional, em seu país de nascimento e no país onde residia.

Isso acontece porque, no Brasil, tem ampla aceitação o entendimento de que **a União tem legitimidade ativa para ajuizar a ação de busca e apreensão da criança, uma vez que é a pessoa jurídica de direito interno com competência para garantir o compromisso assumido pelo Estado brasileiro de cumprir as obrigações estabelecidas em tratados e convenções internacionais.** Dentro desse arranjo institucional, a União é representada judicialmente pela Advocacia-Geral da União (AGU), depois de acionada pela Autoridade Central do Estado (ACAF)²².

²² Combate à Subtração Internacional de Crianças (cartilha elaborada pela AGU), disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/subtracao-internacional/arquivos/cartilha-agu.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2025.



A legitimidade ativa da União não é exclusiva, uma vez que **também se admite a proposição da ação pela própria parte reclamante, o genitor**, sobretudo quando esta postula em nome próprio a medida de retorno, ou seja, se não houver acionado a autoridade central brasileira. A tese é, inclusive, defendida pela própria União.

Em resumo, a União tem legitimidade ativa caso os mecanismos de cooperação internacional sejam acionados, via autoridades centrais. Se o genitor cujo direito de guarda ou de visita foi violado apresentar diretamente o pedido de regresso da criança perante o Judiciário Federal – no Brasil, a autoridade competente para decidir – não se configuraria o interesse de agir nem a legitimidade ativa da União.

Parece-nos equivocado o entendimento. Se o papel da União é garantir o compromisso assumido pelo Estado brasileiro de cumprir as obrigações estabelecidas em tratados e convenções internacionais, jamais deveria integrar, enquanto parte, os processos judiciais interpostos com base na Convenção. Como sugere a própria terminologia redundante, partes são figuras parciais e atuam em busca de interesses próprios. **Enquanto parte, a União orienta sua atuação com o objetivo de obter uma decisão favorável de retorno, ainda que contrária ao melhor interesse da criança.** Está dispensada de, por exemplo, apresentar indícios ou provas da existência de risco grave de exposição da criança a perigos de ordem física ou psíquica, ou de submissão a situação intolerável, quando de seu provável retorno ao país de residência habitual.



Nicolao Dino Neto, Subprocurador-Geral da República Procurador Federal dos Direitos dos Cidadão, lembra, em nota técnica²³, **que não há obrigatoriedade de litígio contra nacionais e assistência jurídica disposta na Convenção da Haia, configurando-se, no caso de contraposição do órgão aos interesses da brasileira acusada de subtração internacional, tredestinação de seu papel institucional.**

De fato, a Convenção determina, tão-somente, o dever de assegurar às pessoas interessadas o direito de solicitar assistência ao Estado requerido, obrigação cumprida pelo País por intermédio da assistência judiciária via DPU e da gratuidade de justiça (artigos 7º, 8º e 26).

Para o Procurador, o protagonismo da AGU em ações com pedido de retorno de crianças configura desvio das funções institucionais conferidas à Advocacia Pública brasileira “e representa um desequilíbrio no tratamento entre nacionais e estrangeiros, já que não há nenhuma previsão normativa determinando que a AGU atue, com o mesmo empenho e recursos, na defesa de mães brasileiras envolvidas nesses processos”.

Os litígios com base na Convenção não encerram conflitos de natureza pública. São ações de natureza privada, por meio das quais os parentes tentam fazer valer o direito à convivência familiar com seus filhos. O interesse do Estado brasileiro é reflexo e não legitima a atuação da AGU como parte.

Além disso, embora a AGU alegue que não representa o genitor reclamante, na prática é o que ocorre. Lembremos que o órgão conta com um aparato administrativo sólido e dispõe de uma série de prerrogativas

²³ Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/NotaPFDC.pdf> Acesso em 25 de novembro de 2025.



processuais diferenciadas, o que, ao fim e ao cabo, gera assimetrias processuais, violando o princípio da paridade das armas e contribuindo para a revitimização da mulher em situação de violência.

Considerada uma sequestradora, a mulher sofrerá inclusive ameaças à liberdade (especialmente em países que criminalizam a conduta de subtração, como apontamos anteriormente) e terá como adversário o aparato jurídico de seu próprio Estado. Além disso, não há garantias de que será assistida pela Defensoria Pública, nem de que será reconhecida a justiça gratuita. Nesse sentido, acessamos uma decisão que indeferiu a uma mãe a gratuidade de justiça, à míngua de comprovação dos requisitos previstos no art. 99 do Código de Processo Civil – a ré era professora universitária –, e a condenou em honorários advocatícios.²⁴

Mesmo sob o aspecto processual, há argumentos razoáveis contrários à legitimidade da União para encampar esse tipo de ação. Segundo Freire²⁵, no plano interno, **“todos os entes têm o dever de cumprir com as obrigações internacionais, não sendo da União exclusiva essa responsabilidade**, até porque, em caso de descumprimento por algum ente, o Estado brasileiro é visto como descumpridor como um todo”. Lembremos o caso de Maria da Penha Maia Fernandes: a morosidade da Justiça estadual do Ceará em julgar seu agressor foi reconhecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e levou à condenação do Brasil por omissão e negligência

²⁴ Cf. TRF da 1ª Região, Apelação Cível nº 0006173-83.2016.4.01.3502, Relatora Desembargadora Federal Gilda Maria Carneiro Sigmaringa Seixas, Pje 2.12.2024.

²⁵ FREIRE, Marina. *Conflito de competência: o caso da Convenção da Haia sobre os aspectos civis do subtração* da Subtração internacional de crianças, 2018. 182p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-09102020-140323/publico/9049414_Dissertacao_Corrigida.pdf> Acesso em 10 de novembro de 2025.



em relação à violência doméstica e pelo descumprimento dos deveres assumidos na Convenção de Belém do Pará²⁶.

Embora assuma o papel de parte, a União não possui relação jurídica com o genitor subtraído ou com a genitora subtratora, e sim com os demais Estados contratantes. Não há uma obrigação de resultado²⁷, de entrega da criança – **o que se pretende é a cooperação e a aplicação da Convenção, tendo como princípio norteador o melhor interesse da criança**. Talvez por esse motivo o Guia de Boas Práticas relativo à Convenção da Haia de 25 de outubro de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças ²⁸ **não espera que os funcionários da Autoridade Central atuem como consultores jurídicos de requerentes ou requeridos**.

A Convenção prevê a competência das autoridades centrais para, diretamente ou por meio de intermediários, iniciarem ou favorecerem a abertura de processo judicial ou administrativo que vise o retomo da criança ou, quando for o caso, que permita a organização ou o exercício efetivo do direito de visita (art. 7[2][f]). Entretanto, **não impede o direito de qualquer pessoa, instituição ou organismo que julgue ter havido violação do direito de guarda ou de visita, de dirigir-se diretamente às autoridades judiciais ou administrativas de qualquer dos Estados Contratantes, ao abrigo ou não das disposições da Convenção (art. 29)**.

Trata-se, portanto, de um cenário complexo, marcado por diferenças consideráveis na interpretação da Convenção da Haia de 1980 e por

²⁶ Disponível em <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>> Acesso em 11 de novembro de 2025.

²⁷ Para uma análise aprofundada do tema, sugerimos FREIRE, Marina. Ibid., pp. 79/82.

²⁸ Guide to Good Practice – Part I – Central Authority Practice, p. 27. Disponível em <<https://assets.hcch.net/docs/31fd0553-b7f2-4f34-92ba-f819f3649aff.pdf>> Acesso em 11 de novembro de 2025.



impactos significativos nas vidas de mulheres e crianças de alguma forma vinculadas ao Brasil. A inclusão da AGU no polo ativo das demandas decorreria da necessidade de zelar pelo cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado, porém apenas desequilibra o jogo em desfavor da genitora considerada subtratora e acarreta sua revitimização.

A representação jurídica estatal privilegia economicamente o genitor reclamante (geralmente o pai), enquanto a genitora subtratora enfrenta obstáculos como a ausência de assistência jurídica garantida e a estigmatização social. A condenação em honorários advocatícios, uma possibilidade mesmo em casos de vulnerabilidade, agrava a violência institucional.

Além disso, a solução brasileira conflita com o princípio da paridade das armas. A União, ao buscar o cumprimento de obrigações internacionais, assume uma postura parcial, desconsiderando nuances como alegações de violência doméstica ou o interesse superior da criança.

5. Diligências: resumo estruturado

A Subcomissão desenvolveu as diligências relatadas adiante.

Importa observar que, para preservar a integridade das crianças envolvidas, conforme determinam o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, os nomes das crianças e adolescentes eventualmente citados não serão divulgados.



Os nomes das mães mencionados neste tópico, entretanto, são verídicos e foram divulgados com o consentimento expresso das próprias, que concordaram em participar das audiências públicas da Subcomissão. A identificação das mães também se faz necessária para subsidiar as providências cabíveis pelas autoridades públicas às quais este relatório será encaminhado.

Solicitamos às autoridades competentes que assegurem o respeito à segurança e à proteção dessas mulheres contra qualquer forma de revitimização, especialmente diante dos contextos de violência doméstica, institucional e transnacional que permeiam seus processos judiciais.

5.1. 1ª Reunião, realizada em 21 de maio de 2025, com a finalidade de promover a instalação da Subcomissão e a eleição da Presidente e do Vice-Presidente do Colegiado;

5.2. 2ª Reunião, realizada em 1º de julho de 2025, com a finalidade de aprovar o plano de trabalho (fase inicial deliberativa) e de promover audiência pública para debater o tema “(a) Convenção da Haia Frente à Realidade da Violência Doméstica: o Testemunho de Mães Brasileiras e a Atuação das Organizações de Apoio no Exterior”, em audiência pública.

5.2.1. Convidados

Embaixador Aloysio Mares Dias Gomide Filho, secretário substituto da Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE); Rodrigo Meira, coordenador-geral da Autoridade Central Administrativa Federal e representante da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e



Segurança Pública (MJSP/ACAF); Letícia Leidens, coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de crianças da Universidade Federal Fluminense (NUPESIC/UFF); Ana Beatriz Gori Sampaio, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Eliana März, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Valéria de Angelo Ghisi, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Tunísia Viana de Carvalho, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança e representante do Grupo de Apoio a Mulheres Brasileiras no Exterior (GAMBE); Mario Valentino Junior, representando Neide da Silva Heiniger, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Marcela Campos, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Mabel Maske, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Raquel Cantarelli, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança; Daniela Brauner, coordenadora de Assistência Jurídica Internacional da Defensoria Pública da União (DPU); Natalie de Castro Alves, presidente do Instituto Nós por Elas; Janaína Albuquerque, coordenadora jurídica da Revibra Europa e advogada especialista em Direito Internacional de Família; Boni de Moraes Soares, procurador nacional da União de Assuntos Internacionais, representante da Advocacia-Geral da União.

5.2.2. Relato da exposição dos convidados

Valéria de Angelo Ghisi, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

A convidada se apresentou como uma “Mãe da Haia”, relatando que se encontrava nessa condição há nove anos. Declarou ser vítima de violência doméstica durante a gestação, o parto e o puerpério e que veio ao Brasil com a filha quando ela tinha 18 meses. Quanto à violência doméstica



sofrida, declarou que o genitor foi preso em flagrante e que a agressão foi provada judicialmente.

A oradora abordou a questão da reabilitação ao retornar ao Brasil, por parte do próprio Estado brasileiro, e solicitou a abertura de inquérito pela Polícia Federal para investigar a participação da Advocacia-Geral da União (AGU) nos casos de Haia. Isso porque esses processos correm em segredo de justiça, supostamente para proteger a criança, mas abrangem situações que considera absurdas, principalmente em relação à violência doméstica. Para ela, a AGU, deliberadamente ignorava, omitia ou desconsiderava provas de violência doméstica, chegando a alegar que o fato de a mãe sofrer violência doméstica não implicava risco à criança.

Segundo a convidada, em seu caso, a AGU desconsiderou provas como a prisão em flagrante do genitor, diferentes declarações de órgãos de assistência franceses e laudos periciais solicitados pela Justiça Federal do Paraná, onde correu o processo de Haia, todos atestando a situação de violência e de vulnerabilidade e a contraindicação do repatriamento da criança, que tinha menos de dois anos de idade, não falava francês e era totalmente dependente da mãe.

Para a expositora, a AGU, de forma sistemática, ignorava, omitia e desconsiderava provas para evitar a aplicação do art. 13,(I)(b) da Convenção, que conferia a possibilidade de proteger mães e crianças de violência doméstica. Ela avaliou que, ao agir dessa forma, a AGU descumpra sua função original, passando a defender os interesses do genitor-agressor estrangeiro. Disponibilizou-se a compartilhar mais provas e documentos.



Apresentou o que considera serem consequências imediatas da atuação da AGU nos casos de Haia. Relatou que foi presa de forma brutal assim que chegou a Paris. Disse que foi a Paris achando que estava protegida pelas salvaguardas definidas pela Justiça Federal e reconhecidas pelo genitor. Afirmou que o genitor foi defendido pela AGU em todas as vezes em que ela alegou que não seria possível fazer cumprir a decisão brasileira no exterior. Ao chegar a Paris, foi presa pela polícia francesa ao sair do avião, e todas as salvaguardas foram descumpridas. A convidada apresentou o mandado de prisão, a que teve acesso depois de ser instaurado o processo penal por subtração internacional de crianças, no qual foi condenada. Disse que, por esses eventos, era considerada uma sequestradora internacional de crianças.

Apresentou aspectos do mandado de prisão emitido na França, destacando que o documento informava que a expositora chegaria a Paris pela manhã em um voo da Air France procedente do Rio de Janeiro, depois de ter se registrado no Aeroporto de Curitiba no dia anterior. O documento informava que “as formalidades foram efetuadas na presença da representante da Advocacia-Geral brasileira e do oficial de ligação francês Hervé Blaise” e que o trânsito até o Rio de Janeiro foi acompanhado pela Polícia Federal. O documento registra que “se tratando das condições de execução de um mandado de prisão e tendo em conta os compromissos firmados com as autoridades brasileiras, eu [a juíza] determino receber a mãe, entregar a criança ao pai”. A convidada questionou então quais foram as autoridades brasileiras que trabalharam oficialmente para que ela fosse presa na França, transformando a aplicação da Convenção da Haia num processo de execução de nacional. Disse ter dúvidas e hipóteses sobre quais foram essas autoridades, tendo em vista que o passaporte, que estava guardado na 1ª Vara da Justiça Federal do Paraná, foi retirado pela procuradora Aline de Almeida Menin.



A convidada ressaltou decisões transitadas em julgado e que evidenciam as situações abordadas na audiência pública. Mencionou decisão de 19 de agosto de 2022, embora sem citar à fonte, em que se registrou que:

“Desse modo, no que toca ao sistema jurídico brasileiro, encontra-se atestado e sacramentado que a criança foi levada do solo nacional de modo irregular, ofensivo aos ditames da Convenção da Haia. Isso significa que a antecipação de tutela deferida na sentença se revelou inválida, causando prejuízos praticamente irreversíveis para a criança e para sua mãe e avós brasileiros, privados do contato recíproco.”

Citou outra decisão de 24 de março de 2023, também sem a fonte, segundo a qual:

“A União defendeu o pedido do genitor, afiançando sua pretensão em juízo. Esforçou-se, como atestam os autos, para assegurar que a criança fosse transferida com urgência para o território francês, depois, porém, que o TRF atestou a irregularidade da medida, simplesmente atribuiu à requerida todo o ônus de buscar a reversão da situação, sem atentar minimamente para a injustiça causada.”

A terceira decisão, também de 24 de março de 2023, sem indicação de fonte, registra que:

“A transferência da criança se deu de modo irregular, o que pode ser equiparado a subtração para fins de aplicação da Convenção, sobretudo diante da atuação de má-fé do genitor, perante o judiciário brasileiro.”

A oradora relatou que, após nove anos do repatriamento da filha, conta com uma decisão francesa que lhe assegura autoridade parental e direito de visita. Porém, disse que havia um mês não falava com a filha e que teria de desmarcar a próxima viagem, porque o genitor afirmou que não permitiria contato, pelo fato de ela falar em público sobre os abusos decorrentes da aplicação da Convenção da Haia. Ressaltou que um processo na França custa



milhares de euros e que a AGU ainda permanecia recorrendo de todas as formas, impedindo a liberação do pagamento de custas advocatícias na França, já determinado judicialmente.

De forma geral, como o demonstravam os casos a serem abordados na audiência pública, como efeitos da aplicação da Convenção da Haia, citou a ruptura brutal dos laços entre mãe e filha, destacando que nenhuma mãe cuja criança é retornada pela Convenção consegue a guarda dos filhos. Muitas são presas ou nunca mais veem os filhos. A mãe que foge da violência doméstica torna-se uma criminosa, uma sequestradora internacional, e a criança perde o contato com suas origens, sua família e sua cultura.

Por fim, a convidada fez um apelo para que a AGU respeitasse e cumprisse decisão unânime do Superior Tribunal de Justiça (STJ), transitada em julgado em fevereiro de 2022, e tomasse as medidas necessárias para efetivar o retorno de sua filha ao Brasil.

Ana Beatriz Gori Sampaio, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

A convidada expôs que seu processo ainda estava em curso, por isso não podia tratar algumas questões processuais; mesmo assim, relatou que se casou com um estrangeiro que conheceu no Brasil, onde moraram por um tempo, engravidou e decidiram ter o filho em Portugal. Combinaram de retornar ao Brasil após um tempo, mas, devido à pandemia, permaneceram em Portugal. Relatou que não conseguiu mais voltar ao Brasil, até o momento em que as violências começaram (violências física, psicológica e patrimonial, inclusive na presença do filho), até o dia em que fora expulsa de casa.



A oradora relatou ter retornado nesse dia ao Brasil, porque tinha uma convocação para comparecer ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, do qual era servidora há 10 anos, data anterior ao casamento e ao nascimento do filho, que então contava 5 anos. Nesse retorno, acabou denunciada por subtração internacional. Chegando ao Brasil cumpriu os compromissos e ficou sabendo da notícia que poderia ser parada e presa se retornasse a Portugal.

Descobriu então que já existia um processo em Portugal, por meio do qual havia uma guarda determinada, em que não tivera oportunidade de ser ouvida. Já existia um processo de divórcio e uma ação penal; ou seja, se determinassem o retorno do filho, ela não poderia mais ir a Portugal, porque seria presa. Na primeira instância, o processo já fora julgado - e ela havia perdido a causa. A oradora alegou que foram ignoradas todas as provas dos autos, incluindo vídeo, prova pericial e medida protetiva. Determinaram que seu filho retornasse em 72 horas, prazo que considerava inexecutável.

Relatou seu sofrimento nos últimos três anos após a separação e da fuga da violência. Procurando abrigo no Brasil e continuando a sofrer não só a violência do ex-marido, passou a sofrer também violência institucional. Disse que, por três anos, havia tentado sair do casamento, por não aguentar mais a violência doméstica, e por outros três anos recebia diversas ligações diárias do genitor de seu filho.

Expôs que, quando morava em Portugal, o genitor nunca fizera questão de estar na presença do filho pela manhã, mas que, quando veio para o Brasil, às vezes, às 6 horas da manhã, seu telefone tocava diversas vezes, com o pai alegando que queria dar bom dia ao filho. Mesmo atendendo tais ligações diariamente, continuava sendo acusada de não o atender.



Ressaltou que o genitor de seu filho estava sempre no Brasil e que o contato dele com o filho não fora cortado. Porém, se o filho voltasse à Portugal, ela não teria mais contato com ele. Relatou que a intenção seria essa: o ex-marido lhe tirar o filho, a única coisa que lhe restava, para lhe ferir.

A convidada relatou que, de três em três meses, o genitor vinha ao Brasil e que ela não impedia o contato. Porém, afirmou que, enquanto a criança estava com o genitor, por vários dias não ia à escola ou a terapias e atividades de que precisava, por ter sido diagnosticada com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Alegou que, nos dias em que o genitor ficava com a criança, mal conseguia falar com ela ao telefone e que, ao retornar dessas visitas, ela voltava fazendo “cocô na calça”, “xixi na cama”, pedindo coisas, dizendo que sentia muita saudade, que precisava dormir com a “mamãe”, que ainda seria bebê, e pedindo para voltar a mamar como bebê.

A convidada relatou estar vivendo uma guerra processual e que o ex-marido teria mais de quatro escritórios nos autos, com mais de 20 advogados. Relatou sempre ter cuidado do filho sozinha e que, mesmo com as promessas de que teria todo o suporte, fora deixada na porta de um hospital em trabalho de parto. Disse que descera do carro com uma mochila nas costas e que o ex-marido foi buscá-la somente três dias depois. Narrou que sofria violência inclusive por parte da família do ex-marido e que estava sozinha.

Por fim, afirmou que para ela já era uma guerra perdida; independentemente do que acontecesse, ela já havia perdido, pois ninguém conseguiria apagar o que ela e o filho estavam passando. Reiterou que estava vivendo uma guerra processual, sofrendo violências institucional e psicológica e que, se o filho voltasse, ela nunca mais teria contato com a criança. Observou



que o seu caso não era isolado, e que todas as mães que voltaram perderam contato com os filhos.

Eliana März, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

Eliana März relatou a perda de uma filha com síndrome de Down no ano de 2011, repatriada em condições que definiu como absurdas.

Enfatizou que essas mães sofrem violências da parte dos genitores dos filhos e sofrem novas violências da parte do Judiciário, quer seja no país em que as crianças nasceram, quer seja no retorno ao país de origem. Avaliou ser uma ilusão a ideia que essas mães têm de que serão protegidas pelo Judiciário. Reforçou que o Judiciário protegeria o agressor, assim como o fazem, em sua visão, a Acaf, a AGU e o Itamaraty.

A convidada defendeu a aprovação de um projeto de lei para mudar essa situação, bem como mudanças na sociedade de forma que se entenda que uma mãe que deixa o país em que seu filho nasceu e retorna ao Brasil já sofreu violências demais. É preciso entender que essas mães precisam de acolhimento. Ressaltou o sofrimento das mães e os danos psicológicos que permanecem, inclusive nas crianças. Avaliou o dano como irreversível, tanto para as mães quanto para os filhos.

Defendeu ações para evitar novos episódios, apontando que na Alemanha estava em discussão a possibilidade de pais ou mães agressores não terem mais nenhuma oportunidade no processo de guarda dos filhos. Recomendou mudanças na aplicação da Convenção da Haia tanto no Brasil quanto em todo o mundo, pois há brasileiros em diversos países.



Ressaltou que as mães buscam proteção no país de origem, mas não obtêm retorno positivo. Relatou que, no seu caso, já havia uma série de exceções, pois sua filha era uma criança com síndrome de Down, mas que mesmo assim, ainda percebia descaso de instituições como AGU, Acaf e Itamaraty. Classificou como vergonhosa a atuação do Itamaraty e relatou que o Consulado-Geral do Brasil em Munique chegou a negar o direito de usar as salas do local para os encontros com a filha.

Após conseguir que os encontros fossem feitos em outra instituição, solicitou designação de funcionário do Itamaraty para que acompanhasse as reuniões. Em uma reunião, uma funcionária esteve presente, mas após isso não conseguiu mais contato com ela, para que fizesse cartas que poderiam ser usadas no processo, comprovando reações de alegria da filha ao rever a mãe.

Segundo a depoente, o genitor entendeu a presença da mãe como um risco, de que a filha viesse a solicitar contato com a mãe. A oradora relatou que houve alienação parental a ponto de a filha dizer que queria o genitor como tutor e não se importava em ter ou não contato com a mãe, chegando a ficar meses sem vê-la e sem se queixar, e quando encontrava a mãe nem mesmo a abraçava.

A mãe relatou que, desde então, nunca encontrou sua filha na ausência do genitor, e que ele sempre estivera presente, direcionando as conversas e proibindo a criança de responder perguntas da mãe. Essa situação, segundo a oradora, só se deu porque as autoridades brasileiras permitiram. Citou Acaf, AGU e Itamaraty como coniventes.



Relatou que o Itamaraty cedeu telefones para falar com a filha, já que a mãe não tinha telefone à época. Disse que chegou a se sentir protegida, pois a cessão de telefones dava a impressão de que as conversas estavam sendo gravadas, e que teria o apoio do Itamaraty. Mas afirmou que foi uma sensação ilusória de proteção. Reforçou que, conforme a reação do Consulado-Geral do Brasil, ela percebeu que a AGU e Acaf estavam ao lado do pai da criança, um estrangeiro comprovadamente agressor, com suspeita de pedofilia comprovada em carta da filha.

Tunísia Viana de Carvalho, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança e representante do Grupo de Apoio a Mulheres Brasileiras no Exterior (GAMBE)

Tunísia Viana de Carvalho relatou ser sobrevivente de violência perpetrada pelo ex-marido, de que também foi vítima a enteada, à época com 11 anos. Disse ter estado em um abrigo antes de retornar ao Brasil, quando passou por um procedimento de Haia, que foi arquivado. Avaliou que esse arquivamento foi uma exceção e até então era o único de que tinha conhecimento. Apontou como motivo o fato de haver muitas provas contra o agressor, inclusive agressão a autoridade na repartição brasileira.

Ressaltou o medo das mulheres ao falar, por estarem impedidas por segredo de justiça. Citou o Grupo de Apoio a Mulheres Brasileiras no Exterior (Gambe), fundado por Stella Furquim, que acolhia mulheres brasileiras no exterior, as quais encontraram dificuldades de acesso à Justiça e de obterem proteção para si e para seus filhos.

Lembrou que essas mães e crianças sofreram violências como: abuso sexual infantil, maus-tratos, cárcere privado, estupro marital, violência



patrimonial, confisco de dinheiro e documentos, incluindo passaporte, vigilância constante e violência física. Ressaltou a presença de mães de crianças atípicas e pontuou um caso de uma mulher que teve fratura de costela cinco dias depois do parto. Registrou que todas essas mães tiveram os direitos dos filhos negligenciados pelo genitor.

Ressaltou que a mulher em estado de vulnerabilidade citada em seu relato encontrava dificuldades para acionar a sua própria defesa. Pediu à Defensoria Pública da União (DPU) unificação no atendimento nos diferentes estados, dizendo que havia lacunas entre um estado e outro. Lembrou de uma mãe que só teve acesso ao atendimento após citar o artigo 227 da Constituição Federal, sobre o direito de ampla defesa para o filho.

Falou que a ineficiência das esferas governamentais acabava por revitimizar as mães, pontuando que o inverso não se aplicava, pois, pelo contrário, a defesa era oferecida ao genitor agressor requerente. Citou a eficácia dos órgãos brasileiros, como Acaf e AGU, ao defender o estrangeiro agressor. Disse que o Estado tinha o dever de garantir que o tratado internacional fosse cumprido.

Pontuou que Acaf e a AGU insistiam em impor mediação em qualquer caso, ignorando as denúncias de violência feitas pelas mães, e isso ia contra tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Entre eles estariam a Convenção de Belém do Pará, que obriga o Estado a garantir a integridade física e mental da mulher e proíbe práticas que perpetuem a violência institucional. Mencionou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que prevê nas Recomendações Gerais nº 35 e nº 33 a proibição do encaminhamento obrigatório para a



mediação, por ser comprovado que esses métodos alternativos podiam revitimizar essas mulheres.

Argumentou que esses atos determinariam proteção ao direito das mulheres que tiveram seus direitos violados fora do Brasil. A Recomendação Geral nº 35 foi citada como documento fundamental para a proteção dos direitos humanos das mulheres e para combater a violência de gênero, determinando o fornecimento de informações claras e detalhadas, como proteção à vítima, acesso à Justiça, incentivo à cooperação internacional e busca da melhor prática, que não seria indicar a mediação.

Citou o protocolo de gênero, como uma conquista para proteger as mulheres em situação de violência, que também estaria em risco devido a uma iniciativa na Câmara dos Deputados para sua revogação. Esse protocolo orientava as audiências, pois elas podiam ser mal-conduzidas e se transformar em ambiente de violência, revitimizando as mulheres, o que podia ser considerado violência institucional, desconsiderando as desigualdades das estruturas.

Lembrou que a Lei de Abuso de Autoridade dispõe que repetir procedimentos que levem a vítima a reviver a violência pode configurar violência institucional, com penalidade prevista no art. 15-A.

Ressaltou que, após mais de dez anos, ainda assistia crianças sendo repatriadas sob a guarda de genitores abusadores sexuais e agressores. Mencionou o caso de uma jovem sendo embarcada para o país requerente contra a sua própria vontade, mediante submissão química, perpetrada pelo genitor requerente, com total anuência das autoridades brasileiras. Essa menina tinha à época da audiência ideias suicidas e aos 15 anos teve a sua voz



silenciada. Citou mães e avós que foram presas no exterior em casos que não tiveram publicidade.

Pontuou que todas essas mães tiveram seus direitos de ir e vir cerceados ao tentar proteger as crianças, além de prejuízos profissionais que advinham dessa limitação. Solicitou o cumprimento do art. 227 da Constituição, argumentando que não percebia reciprocidade jurídica quando o genitor estrangeiro solicitava a repatriação dos filhos.

Citou o PDL nº 228, de 2024, que aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes de Mediação (Convenção de Singapura), um texto de Direito Internacional Público que dispõe sobre mediações em relações de comércio, mas que poderia ser utilizado pela AGU para propor mediação. Por fim, solicitou reflexão sobre o descaso citando frase que atribuiu a Hannah Arendt "A banalidade do mal reside na normalização da injustiça".

Mario Valentino Junior, representando Neide da Silva Heiniger, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

Mario Valentino Júnior se apresentou como companheiro de Neide da Silva, padrasto de Moara Luna Heiniger. Relatou que Neide viveu na Suíça, e lá presenciou abusos pelo genitor da filha, Bernhard Heiniger, e que, mesmo com relatórios médicos e episódios documentados, ela foi desacreditada, estigmatizada e perseguida judicialmente. Narrou que, em 2012, após o genitor desaparecer com a filha por dois meses, ela foi devolvida à mãe em estado grave de saúde, com pneumonia e lesões físicas compatíveis com abuso sexual. Ainda assim, a juíza Carole Sutter autorizou que ela fosse devolvida ao genitor, com o apoio da assistente social Nicole Kedene.



Pontuou que, entre 2012 e 2017, Moara foi gradualmente afastada da mãe, impedida inclusive de conversar, e que ela escrevia bilhetes escondidos nas roupas, pedindo ajuda. Esses bilhetes, segundo seu relato, eram rasgados pela madrasta.

Citou que, Neide, com autorização legal, trouxe Moara ao Brasil em 2018, mas em 2019 a Suíça pediu a repatriação da adolescente, com base na Convenção da Haia. O processo correu no Maranhão perante o juiz federal Clodomir Sebastião Reis, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), e a AGU, por meio do procurador Wellington Vilela de Araújo, atuou na defesa da parte estrangeira, movendo ações, pressionando por decisões e ignorando laudos técnicos que indicavam claramente o risco à menina. O convidado ressaltou que, mesmo com Moara tendo 12 anos à época, o juiz negou a ela o direito de ser ouvida, e posteriormente desistiu de perícia psicológica que ele mesmo havia solicitado, e decidiu ignorando parecer do Ministério Público Federal contrário à repatriação.

Apontou como grave a seguinte publicação em rede social da família paterna na fase instrutória do processo, em março de 2022: "O juiz se reuniu, no início desta semana, com a nossa advogada e com o representante da AGU. Estava irritado, porque Neide e suas testemunhas teriam feito denúncias falsas sobre a escola e mencionou que a decisão da justiça na Suíça havia sido correta, pois Moara estaria melhor com o genitor".

O expositor esclareceu que o juiz Clodomir Sebastião Reis e o procurador da AGU, Wellington Vilela de Araújo participaram de uma reunião com a advogada da parte estrangeira, Simone Gessner, fora dos autos, violando os princípios da imparcialidade, do contraditório e da ampla defesa, decidindo o destino de uma criança antes da sentença. Relatou que Moara foi devolvida



dopada, com a anuência do Estado brasileiro, com a roupa do corpo, e que, desde então, 14 de junho de 2022, vivia sob isolamento.

Segundo o relato, o genitor teria instalado rastreador no celular da filha e a Justiça suíça respondeu, proibindo desligar o aparelho. Logo após, o genitor, juntamente à AGU, teria entrado com uma apelação da sentença, mesmo após a repatriação de Moara, para anular as salvaguardas garantidas na sentença, sem direito ao contraditório e sem citação legal, pois Neide já estava na Suíça, e não teria havido carta rogatória. Segundo o relato, o TRF-1 anulou as salvaguardas, deixando a criança nessa situação. Relatou ainda que, desde o dia 10 de novembro de 2023, teriam sido suspensas todas as visitas por uma falsa denúncia feita na Suíça, sem investigação, sem contraditório e sem prova material. Neide foi condenada a 34 meses de prisão sem condicional e perdeu todo o poder parental sobre Moara.

O convidado argumentou que a Constituição Federal, no art. 131, estabelece que a AGU representa a União, mas que a AGU seria o maior agente de governos estrangeiros dentro do território brasileiro, representando interesses diplomáticos, e não o povo brasileiro. Disse que a AGU recusava pareceres técnicos do Ministério Público Federal, escondia provas e mentia ao dizer que não recorria contra mães brasileiras, além de fazer lobby, participando de encontros fechados, traindo sua função pública.

Informou que Moara estava então com 15 anos, vivendo em sofrimento e que, segundo relatório da Acaf, ela estava em situação de cárcere institucional. Afirmou que as autoridades suíças ignoraram todos os pedidos de ajuda de Moara e que o desejo dela era de estar com a mãe, da qual ela estaria sendo sistematicamente afastada.



O expositor solicitou, além de reformas legais, responsabilidade moral e integridade dos agentes públicos, pois, sem isso, nenhuma lei protegeria crianças brasileiras de um Estado que entrega seus filhos para agradar tribunais estrangeiros.

O convidado solicitou atenção para o caso, citando Moara como uma adolescente, com plena consciência de sua história, que teve sua infância e boa parte da adolescência arrancadas por negligência institucional.

Disse por fim que jamais se esqueceria de que, na audiência em que se decidiu pelo retorno de Moara à Suíça, o juiz Clodomir Sebastião Reis teria feito uma oração em voz alta, enquanto “jogava Moara no inferno”, segundo suas palavras.

Marcela Campos, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

Marcela Campos relatou que engravidou aos 15 anos e fora levada com o filho aos 17 anos para o que seria somente um passeio na Inglaterra, mas que morava lá até a data do relato. Citou que sofre violência doméstica desde a gestação e que o filho também era vítima de violência doméstica.

Declarou que retornou ao Brasil em outubro de 2023, para proteger o filho, na esperança de obter amparo na terra natal. Porém, desconhecendo a Convenção da Haia, foi surpreendida duas semanas após sua chegada, por policiais federais batendo à sua porta com mandado de busca e apreensão do filho. Apontou que o juiz teria autorizado busca e apreensão devido ao relato do genitor, mas que não fora ouvida e mencionou o trauma indelével gerado por isso.



Afirmou que em dezembro daquele ano retornou à Inglaterra para buscar o filho e ao chegar lá foi surpreendida com mandado de prisão por subtração internacional, tendo sido detida por 30 dias junto a criminosos, condenados por assassinatos, até conseguir liberdade condicional.

Solicitou ajuda das autoridades brasileiras, alegando ter sido condenada por “sequestro” injustamente, ao tentar proteger a ela e ao filho. Declarou que a pessoa que estava cuidando de seu filho fora presa em 2020 por tráfico de mulheres para a Inglaterra e por colaborar com um bordel em Londres, sendo envolvida com prostituição e extorsão. Pontuou que o juiz não considerou o Estatuto da Criança e do Adolescente, quando da decisão. Afirmou que o filho, então com 9 anos, estaria sofrendo violência doméstica, e que estava tomando remédio para ansiedade. Observou que a violência doméstica era uma exceção no caso da aplicação da Convenção da Haia, mas, que as autoridades não atentavam para esse ponto, repatriando crianças brasileiras “a todo custo”, ignorando sua segurança e bem-estar.

Pediu ajuda às autoridades brasileiras, afirmando não falar inglês fluentemente, e estar correndo risco de ser presa, e que tal situação se estendia há um ano e sete meses. Afirmou que estava sendo tratada de fato como sequestradora internacional. Registrou que havia sido determinado pelo juiz que falaria com o filho todos os dias por videochamada, com visita supervisionada de apenas uma hora, em um centro especializado, uma vez na semana.

Em seu relato pontuou: “Imaginem o que não passa na cabeça do meu filho vendo tudo isso acontecer até hoje... Ele me pede diariamente para voltar a morar comigo. Eu falo com ele todos os dias. Meu filho está sendo morto aos poucos em vida.”



Por fim, a convidada elencou os riscos para a criança: “meu filho tem todos os requisitos para se tornar uma pessoa frustrada no futuro, depressiva e, quando crescer, ele terá uma grande tendência, infelizmente, a entrar no mundo das drogas”. Declarou que a criança vivia em uma casa onde todos seriam dependentes químicos. Pediu ajuda para reverter tal situação, com o retorno do filho, lembrando que, pela pouca idade, haveria esperanças de reverter o quadro de risco. Também pediu ainda ajuda para reverter a condenação penal à qual foi submetida.

Mabel Maske, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

Mabel Maske se apresentou como mãe de um casal de filhos e como vítima de violência doméstica. Relatou a dificuldade em se divorciar por se identificar com a religião cristã, bem como de entender que estava sendo vítima de violência doméstica.

Relatou ter tido pais muito amorosos, que sua casa não era um cenário de violência e que, por isso, não imaginava viver tal situação com o ex-marido. Disse que ele vinha de um lar desestruturado e que sempre tivera valores muito invertidos. Explicou que, devido à profissão dele, moraram nas Ilhas Cayman, no Panamá e nos Estados Unidos, onde a filha mais nova nasceu. Narrou que passou longos períodos sozinha com as crianças, porque o genitor viajava muito, mantendo inclusive casos extraconjugais. Esse relacionamento durou quase 10 anos, sendo que a violência a levou a um mundo sombrio e desesperador.

Mabel Maske relatou que em uma madrugada, paramédicos a levaram roxa, gelada e desacordada para o hospital. Devido a este episódio



perdeu os movimentos e passou a andar de cadeira de rodas. Também perdeu a memória, se esquecendo até mesmo dos filhos. Disse que se tratou com fisioterapia para retomar os movimentos e que estava vulnerável, com duas crianças, em um país estranho. Declarou que tinha medo do genitor de seus filhos.

Afirmou que, em outro episódio, apresentou hemorragias, indo a uma consulta ginecológica. Pensou que estava indo fazer exames, mas fora levada a um hospital psiquiátrico, internada por três dias, com camisa de força, sem contato com filhos e com a família. Declarou que, nessa internação, não teria nem feito exames ou tomado remédios e que conseguiu convencer uma enfermeira de que não seria “louca”, que estava ali por engano, e que então conseguiu ligar para o genitor, que assinou a autorização para saída. Declarou que até aquela data não sabia o que havia sido falado para a médica ginecologista. Afirmou que o genitor afirmava que ela era “louca”, sem jamais apresentar receita médica ou laudo que atestasse que ela tinha doença mental.

Relatou que vivia isolada, com dificuldade no idioma, trabalhando como faxineira, inclusive de madrugada. Disse que cuidava dos filhos sozinha, sem ajuda de terceiros, mesmo com o genitor tendo ótima condição financeira.

Contou que sofria inúmeras agressões psicológicas, patrimoniais, físicas e emocionais. Segundo ela, somente uma mulher que viveu com alguém manipulador, que precisava aparentar estar bem perante a sociedade mesmo não estando, poderia entender o que ela viveu.

Mabel Maske se definiu como vítima, mas reforçou que os danos eram maiores ainda aos filhos. Declarou que seu filho é amável e viveu até os sete anos de idade dentro de uma educação extremamente rígida e doentia.



Disse que o genitor brincava, dava os melhores presentes, mas, em contrapartida, o agredia brutalmente, chegando a bater na criança diariamente por não ter tirado nota máxima na escola. Eram surras de cinto com a fivela, que deixavam ensanguentadas as pernas do menino. Afirmou que ele ficava trancado sem água e sem comida no quarto, de castigo, e que ela era obrigada a mandá-lo para a escola com roupinhas compridas para que os professores não vissem as marcas.

Segundo a mãe, mesmo com infecções de ouvido, evitavam ir ao hospital, pois o genitor tinha medo de ser exposto. O filho era disciplinado com socos no estômago. Declarou que era desesperador vê-lo pálido, com lábios arroxeados, respirando com dificuldade, e que o genitor alegava que a criança, com seis anos à época, precisava aprender a ser um “homem de verdade”. Ressaltou o contraste físico de uma criança de seis anos que apanhava de um homem com mais de cem quilos. Alegou que os castigos e as punições foram diversos, frutos do machismo, a agressividade, o autoritarismo de um genitor totalmente “descontrolado e manipulador”.

A oradora declarou que sua outra filha, Helena, com dois anos, era mantida trancada no quarto por horas, pois precisava “aprender a se comportar”. Relatou que quando ela era bebê e ficava balbuciando algumas palavras, o genitor passava vinagre na boca da criança, alegando que, por ela ser mulher, já falava demais e precisava aprender a ficar quieta. A filha apanhou muito do genitor, e a expositora disse se lembrar da imagem das mãos enormes e marcas em alto relevo na pele macia do bebê, o que era desesperador.

Afirmou que a filha tinha trauma até então de chuva nos olhos, pois em uma ocasião em que ela se sujara, aos dois anos de idade, o genitor a



puxou pelos cabelos, levou para debaixo do chuveiro e derramou um vidro de shampoo no cabelo dela enquanto a espancava.

Relatou que, dias antes de fugir, abriu a porta da sala da TV e viu a filha sem calcinha, com as perninhas abertas, e o genitor excitado, só de cuecas, deitado no sofá falando "abre as perninhas pro papai". Afirmou que na última noite em que dormira em casa, ele arrombou a porta do quarto com uma faca na mão e a ameaçou. Disse que pediu então socorro a um casal de amigos da igreja, que pagou as passagens; e ligou para a polícia nos Estados Unidos, fugindo para o Brasil.

Afirmou que ao chegar ao Brasil, registrou de imediato boletim de ocorrência, gerando medida protetiva em seu favor, crendo então estar segura. Mas que então recebeu uma foto do genitor em frente à corte americana, com a frase “você vai pagar muito caro por isso”. Ele teria contratado advogados no Brasil, e três meses depois tiveram audiência na corte americana onde o juiz fora, segundo seu relato “extremamente rude, frio e xenofóbico”.

Mabel Maske afirmou que teve que contar com uma intérprete, que seu advogado falava espanhol, e o genitor, fluente em inglês, conduziu a audiência, e que isso teria gerado uma diferença de poder naquele ambiente. Ressaltou que tentou explicar ao juiz americano que se tratava de violência doméstica e que havia processo em andamento no Brasil, mas que ele acreditava nas lágrimas do genitor, dizendo que ela era “louca” e que tinha fugido com os filhos dele. Afirmou também que o genitor mentiu ao juiz na corte americana, ao dizer que desconhecia o processo de violência no Brasil, que ela era “louca” e que estaria inventando.



Informou que o juiz mandou que as crianças retornassem imediatamente aos Estados Unidos. Posteriormente, recebeu carta da Acaf, acusada de subtração internacional dos próprios filhos, e ficou mais de dois anos sem poder sair de sua cidade sem autorização judicial, com seus documentos e os documentos dos filhos retidos pela Polícia Federal.

Afirmou que todos passaram por perícia federal, quando foi constatada a violência que viviam. Ressaltou que o genitor assumiu à perita federal que batia nas crianças, mas estava arrependido e não o faria novamente. Ele também assumiu que arrombou a porta do quarto com faca em mãos, mas alegou fazê-lo por não ter chave da porta.

A convidada lembrou que venceu na primeira instância do processo, que a AGU não recorreu, e o MPF sempre foi favorável à permanência das crianças no Brasil. Pontuou que o genitor sempre foi o único que recorreu. Afirmou que venceram também na segunda instância, por 3 votos favoráveis e 0 contrários, mas o genitor recorreu sozinho ao STJ, pedindo também à corte americana multa diária até que as crianças retornassem, tendo o juiz americano concedido multa de US\$ 200 ao dia. Nesse cenário, declarou ter dívida de quase R\$ 500 mil na corte americana e que não sabia qual era sua atual situação migratória.

Segundo a convidada, o genitor já teve mandado de prisão expedido no Brasil, respondia processo por descumprimento de medida protetiva, e as crianças estavam obrigadas a falar por telefone com ele toda semana. Ela declarou que ambas as famílias de origem residem no Brasil e que não tinham nenhum vínculo permanente com os Estados Unidos, sendo que ele estava lá a trabalho, mas poderia ser transferido a qualquer momento para outro local.



Por fim, declarou que só estava com os filhos na data do depoimento por uma exceção. E disse ter fé sobre a Convenção da Haia cumprir seu papel não retornando essas crianças, por se enquadrarem tais casos na exceção do Artigo 13(I)(b).

Raquel Cantarelli, mãe envolvida em caso de subtração internacional de criança

Raquel Cantarelli relatou que havia dois anos que não tinha contato nem notícia das filhas. Disse que retornou ao Brasil em busca de proteção, devido a episódios de violência doméstica, psicológica, sexual, financeira, moral e física, ocorridos na Irlanda. Declarou que estar em outro país, longe dos familiares, desconhecendo o sistema judiciário, na posição de mulher imigrante foi uma experiência cruel.

Pontuou que a violência persiste nas marcas que deixa, no medo de dormir, na vergonha de contar, e que essa violência continua no silêncio dos que viram e nada fizeram, que marca a alma, e o corpo. Mencionou a dificuldade de ter sido condenada por subtração ao fugir.

Declarou ter tido sua liberdade cerceada, e que foram subtraídos documentos dela e das filhas, além de cartões de banco, tablet, chip de celular e outros pertences pessoais. Narrou que ela e as filhas estiveram em cárcere privado, sem acesso a alimento e que pediu socorro a uma vizinha, que passara alimentos por um muro e lhe cedeu senha de internet, o que lhe permitiu pedir socorro à Polícia Federal. Relatou que Andreia Stanger, perita especialista em crimes de violência sexual infantil, atendeu ao seu chamado de socorro e acionou as autoridades, especificamente o cônsul da Embaixada do Brasil na Irlanda, Gabriel Neves. Ele foi à residência em que estavam e as encaminhou à



delegacia, registrando boletim de ocorrência com provas robustas. Depois disso, elas foram enviadas a um abrigo.

Raquel Cantarelli afirmou que tais episódios se deram após ela presenciar situação de violência sexual contra sua filha, à época com apenas dois anos de idade. Ao enfrentar o genitor, ela foi ameaçada, e ele disse que se ela contasse a alguém o episódio, ele tomaria providências e ela se arrependeria “para o resto da vida”. O genitor ainda teria reforçado que, por ela ser imigrante, as autoridades não a ouviriam.

Declarou que, além da violência doméstica, ela e as filhas foram vítimas de violência institucional. A decisão de manter a filha no Brasil foi revertida em segunda instância, mesmo com o voto favorável do relator. Afirmou que sofreu discriminação tanto no exterior quanto no Brasil. Foi determinada a busca e apreensão das filhas, sem que tivessem transcorrido os prazos para interposição de recurso. A convidada relatou que policiais armados de fuzil invadiram a casa, enquanto as filhas dormiam às 6 da manhã. Ela se emocionou ao relatar a cena das crianças aos gritos, uma delas ajoelhada no chão implorando: "Por favor, não me levem embora da minha mãe!". Porém, mesmo com medidas protetivas ativas e inquérito criminal aberto contra o genitor na Polícia Federal, as filhas foram devolvidas justamente ao lugar de onde foram resgatadas de situação de risco.

A oradora informou que o STJ teria reconhecido o risco e a violência e determinado por unanimidade o retorno das duas crianças ao Brasil. Solicitou ajuda para que fosse efetivado o cumprimento da decisão. Ilustrou o conflito das mães nessa situação, sobre decidirem entre correr risco de vida, serem acusadas de omissão por saberem das situações de violência e não denunciarem; ou sair de um ambiente violento sem os filhos, podendo ser



acusadas de abandono de incapaz. Relatou o medo envolvido neste cenário. Exemplificou sobre dormir sem saber se suas filhas estariam seguras, se foram entregues a um abusador sexual infantil, e de passar um aniversário longe das filhas.

Esclareceu que tais mães não seriam sequestradoras, mas sim vítimas e sobreviventes. Mesmo assim, acabavam condenadas à prisão. Observou que crianças estariam sendo retornadas a qualquer custo, sem que houvesse uma aplicação razoável da Convenção da Haia. Citou o Artigo 13(I)(b), que protege crianças do retorno ao risco, mas que estaria sendo ignorado. Por isso, informou que seu caso estaria também na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por fim, solicitou às autoridades brasileiras a cooperação internacional que viabilizasse o retorno das filhas ao Brasil o mais rápido possível, como determinado pelo STJ.

Natalie de Castro Alves, presidente do Instituto Nós por Elas

Natalie de Castro Alves afirmou que o Instituto Nós por Elas atuava junto aos consulados, e embaixadas para oferecer amparo e orientação a mulheres estrangeiras, inclusive no que tange à formulação de protocolo de avaliação de risco a ser aplicado em todas as representações diplomáticas do Brasil. Mencionou a realização da Campanha Sinal Vermelho e ações relativas à Convenção da Haia no Brasil.

Observou que poderiam ser adotadas medidas em dois caminhos: no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, especialmente as ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF), destacando a atuação da



Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados naquele tribunal. Enfatizou a importância de audiências públicas para dar visibilidade a essas mães, definindo o sistema como “miope”.

Citou projeto que tramitava na Câmara dos Deputados, com intuito de sustar a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 492, de 2023, que trata do protocolo com perspectiva de gênero. Sustá-lo, segundo ela, configuraria retrocesso inaceitável aos direitos humanos no âmbito do Poder Judiciário. Relatou que o parecer na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara argumentava que o CNJ, órgão administrativo, não poderia inovar na ordem jurídica e não teria competência para tratar da questão, o que não seria verdade. Argumentou que as medidas previstas na resolução se inseriam no âmbito da organização interna e do aprimoramento da atuação administrativa e funcional do Poder Judiciário, pretendendo garantir a eficácia da Justiça e a observância dos deveres funcionais dos juízes. Segundo ela, a matéria estava dentro da competência do CNJ, e se tratava da preservação de direitos das mulheres.

Janaína Albuquerque, coordenadora jurídica da Revibra Europa e advogada especialista em Direito Internacional de Família

Janaína Albuquerque apresentou a Revibra como organização da sociedade civil fundada em 2012, que oferece suporte a mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero no exterior, constituída em 13 países, por advogadas, psicólogas, terapeutas, assistentes sociais e pesquisadoras de diferentes áreas. A Revibra atende mulheres por todo o mundo, mas com foco principalmente no continente europeu. As voluntárias recebem treinamento específico em Direito Internacional de Família, violência doméstica, discriminação anti-imigrante e interseccionalidade. São cinco eixos de atuação



principais: atendimento jurídico e psicológico, pesquisa, comunicação, campanha e advocacy no Brasil e em nível internacional e treinamento para profissionais, sociedade civil e agentes consulares.

Segundo a convidada, o tema da subtração internacional era o mais frequente na atuação da organização, tanto em casos em andamento, quanto na prevenção. Ela relatou que já contavam com o relatório de 2023, e que estava em conclusão o relatório de 2023-2024. Também seria organizado um relatório sobre criminalização. Conforme os números mais atuais, a organização tratava de 300 casos de subtração internacional, sendo 295 cometidos por mães e cinco cometidos por pais, incluindo também um casal LGBTQIAPN+.

Afirmou que as cifras da violência doméstica se pareciam muito com as de 2023, e chegavam a cerca de 93%. Entre as violências mais citadas, estavam violências psicológica, financeira, administrativa, física e sexual.

A convidada registrou que a Revibra atuava na linha de frente das discussões sobre a atualização da Convenção da Haia de 1980 tanto em nível doméstico quanto no exterior. No Brasil, a Revibra estava ativamente envolvida em todas as iniciativas relacionadas à alteração da interpretação da convenção. Citou o PL nº 565, de 2022, em tramitação no Congresso Nacional, que buscava incluir a violência doméstica como exceção explícita no Artigo 13(I)(b), da Convenção.

Declarou que a Revibra estava engajada diretamente com todos os parlamentares envolvidos em busca de uma redação que efetivamente protegesse as vítimas, antevendo dificuldades que elas experienciavam antes de a subtração acontecer e durante a condução dos processos de busca e apreensão que posteriormente corriam na Justiça Federal. A Revibra atuava



como *amicus curiae* nas duas ações de inconstitucionalidade que estavam sendo analisadas pelo STF (4.245 e 7.686), ao lado do Instituto de Superação da Violência Doméstica e do Instituto Maria da Penha.

Nas intervenções, tanto em sustentação oral quanto em memoriais, foram abordados o anacronismo do texto da Convenção diante dos avanços normativos e sociais que aconteceram desde a sua aprovação, na década de 1980. Foi minuciosamente explicada a possibilidade técnica de se argumentar que a violência doméstica era hipótese de exceção. Houve pedido aos ministros de que se sensibilizassem com particularidades vivenciadas pelas mulheres migrantes. Segundo a oradora, a exceção da violência doméstica nos casos de subtração internacional seria uma situação muito técnica do direito, com impacto que não é apenas interno, mas, também, um problema de direito internacional privado.

Janaína Albuquerque destacou então a importância de análise minuciosa sobre como argumentar a violência doméstica diante do quadro normativo do tratado, considerando tanto o método quanto a jurisprudência, e o que estava acontecendo no Brasil e no exterior. Observou que as discussões no Brasil se apresentavam mais avançadas em comparação a outros países.

Informou sobre a constituição, por organizações da sociedade civil, da “Coalizão Maternidade Não é Crime”, com mais 20 integrantes que trabalhavam com a população migrante e com vítimas, buscando proteção para as crianças, adolescentes e mães que são vítimas da Convenção da Haia e que vivenciam a violência doméstica por meio desse procedimento. Foram angariadas mais de 20 mil assinaturas em uma petição pública entregue ao ministro Luís Roberto Barroso e distribuída para os demais. A coalizão contava com instituições como o Instituto Superação da Violência Doméstica, o



Instituto Maria da Penha, o Cladem, a Themis, a Plataforma Geni e integrantes internacionais, como a Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM), e a Women Against Violence Europe (WAVE).

Ressaltou que apesar de as discussões no Brasil se mostrarem avançadas, era importante se observar também o cenário externo, especialmente a situação de todas as mulheres que não eram da região da Europa.

A convidada relatou que a Revibra tem participação incisiva em discussões internacionais, inclusive no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, organização intergovernamental que elaborou a convenção de 1980. E que em 2023, em reunião periódica de comissão especial que avaliava a implementação pelos países signatários, o assunto da violência doméstica foi levantado, e foi deliberado que seria realizado um evento internacional organizado pela Conferência da Haia para avaliarem o Artigo 13(I)(b), no contexto da violência doméstica. Esse evento aconteceu em junho de 2024, na África do Sul, com participação de diversas vítimas. Pontuou ainda que um seguimento desse evento na África do Sul, seria realizado no Brasil em 2025, dando prosseguimento à discussão.

Janaína Albuquerque falou da importância de se garantir uma atuação externa do Brasil, devido a sua estrutura, ferramentas, e avanços, para que se consolide o entendimento de que a criança é de fato afetada pela violência.

Relatou que esse não seria o posicionamento no exterior e que seria um ponto difícil de avançar, porque o principal argumento seria de que a



subtração traria mais danos do que a violência doméstica, ou de que a repatriação para o estado de origem seria a única forma de se avaliar quais seriam os melhores interesses da criança, ignorando as dificuldades vivenciadas pelas mulheres e crianças imigrantes, como a barreira do idioma, a dificuldade em buscar autoridades para registro de denúncia, a falta de vagas em abrigo e a disparidade de poder em eventual disputa de guarda com genitor nativo. Tais pontos precisam ser desmistificados, levando-se em consideração os melhores interesses da criança.

Por fim, a convidada solicitou aos parlamentares que continuassem fazendo do Brasil um protagonista nesse tema, influenciando outros países na proteção das mulheres, incluindo as que iam a outros países que não o de origem, também em busca de proteção.

Boni de Moraes Soares, procurador nacional da União de Assuntos Internacionais, representante da Advocacia-Geral da União

O convidado advertiu sobre a questão do segredo de justiça, ressaltando que não adentraria em casos específicos, mas declarou que algumas falas durante a audiência não eram condizentes com o andamento dos procedimentos. Esclareceu que a AGU estava revisitando sua atuação, buscando uniformização de orientação e considerando a perspectiva de gênero, que deve nortear a compreensão da produção de prova sobre violência doméstica. Citou que nas duas ações diretas de constitucionalidade que discutiam essa matéria, a AGU registrou posição alinhada com a posição do Presidente da República no sentido de que a violência doméstica que atingia a mãe poderia, sim, configurar um impacto indireto à criança e, portanto, uma hipótese de exceção à obrigação de retorno das crianças inicialmente subtraídas.



Declarou que AGU não se alinhava a práticas de países que procuravam privar de liberdade genitores anteriormente envolvidos em casos de subtração. A AGU adotava, em juízo, o compromisso de países para que não houvesse privação de liberdade de mães envolvidas nesses casos, ainda que eles pudessem exercer algum tipo de jurisdição criminal. Na visão da AGU, não cabe privar de liberdade uma mãe ou de um pai, mesmo envolvidos em um caso como esse, pelo prejuízo insuperável à capacidade que os genitores teriam de disputar o direito de guarda dessas crianças, como é esperado, de acordo com o espírito da Convenção da Haia.

O orador ressaltou que a AGU esperava sediar em outubro de 2025, em Fortaleza, a segunda edição de fórum sobre o tema, o que seria uma oportunidade crucial para levarem à comunidade internacional preocupações do Brasil em respeito a essa matéria e sobre reinterpretar a convenção à luz da realidade atual. Citou a posição ainda ortodoxa e literal de outros países, com prejuízo do bom funcionamento da Convenção e do respeito às situações de violência doméstica, como os casos relatados de privação de liberdade das mães.

O convidado pontuou que, no Fórum, era esperada forte participação internacional, objetivando estabelecer debate no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, visando reedição das orientações a respeito da aplicação da Convenção. Lembrou da possibilidade de divergência em casos concretos, mas que no Brasil já havia alinhamento com a perspectiva de gênero. Reiterou a necessidade de reinterpretação do tratado e falou da importância em se estender tal postura a outros países, para que considerassem a violência doméstica como problema central da aplicação da Convenção. Afirmou que não havia espaço para a privação de liberdade de



genitores envolvidos nesses casos pela simples prática da subtração inicial da criança de um país para outro. Citou que no fórum haveria espaço para a participação das mães, e estendeu o convite aos integrantes da subcomissão.

Daniela Brauner, coordenadora de Assistência Jurídica Internacional da Defensoria Pública da União (DPU)

A oradora citou o Grupo de Trabalho Mulheres, pelo qual a DPU acompanhava a perspectiva de gênero. Informou que a DPU havia lançado nota técnica visando a interpretação da Convenção da Haia segundo essa perspectiva, antes mesmo da resolução do CNJ nesse sentido, tratando do artigo 13 e do não retorno da criança a ambiente de situação de risco.

Definiu como intolerável situação que implicasse afastamento contínuo e definitivo da mãe, ou sua prisão, bem como a disparidade de poder envolvida.

Citou projeto destinado a contemplar as mães vítimas de violência no espectro de atuação da DPU, assegurando que a instituição estava atenta às formas de exceção à aplicação da Convenção. Ressaltou que a criminalização dessas condutas no exterior também seria algo relevante a se considerar.

Argumentou que tais relatos demonstravam que a aplicação da Convenção necessitava ser reconsiderada e que as instituições de Estado que defendiam as causas relacionadas aos direitos humanos e pessoas em situação de vulnerabilidade não poderiam estar alheias a esse debate. Por fim, reforçou a importância em se estender a outros países tal aplicação reinterpretada.



Letícia Leidens, coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de crianças da Universidade Federal Fluminense (NUPESIC/UFF)

Letícia Leidens se apresentou como professora da Universidade Federal Fluminense, doutora em Direito Internacional Privado, coordenadora o Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de Crianças (NUPESIC), e da Clínica Jurídica em Subtração Internacional e Violência Doméstica, associada ao Nupesic e ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito das Mulheres (NUPEDIM), todos vinculados à graduação e à pós-graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense.

Observou que no Artigo 13(I)(b), da Convenção da Haia de 1980, não estava mencionado que a violência doméstica configurava uma exceção ao retorno da criança do estado de residência habitual, mas que a ausência de uma menção literal não significava que a Convenção tolerasse essa prática, tampouco que autorizasse a invisibilidade de violências em face de mulheres mães migrantes e, sobretudo, de crianças. Esclareceu que, no plano jurídico e prático, a incidência ou não da violência doméstica dependeria se o julgador utilizaria uma interpretação restritiva ou extensiva do Artigo 13(I)(b), na tentativa de adequá-la a um grave risco de ordem física e psíquica ou a uma situação intolerável.

Elencou as seguintes questões: a) mães vítimas de violência doméstica dependeriam de interpretação extensiva do julgador e que esse seria um lugar de desamparo, contraposto à cultura da prevalência dos direitos humanos previstos constitucionalmente; b) ainda que o julgador reconhecesse a incidência da violência doméstica no contexto do Artigo 13(1)(b), as mães precisavam provar, o que significava muita dificuldade, principalmente no



contexto estrangeiro, pois nem todos os países possuem legislação de violência doméstica, além de ser prevista a criminalização da própria conduta de subtração internacional de crianças; c) ainda que comprovada, a jurisprudência brasileira iria pressupor que a violência seria restrita à criança, invisibilizando a mãe nesse contexto, ao contrário da ideia de que dar amparo à mãe também seria amparar o melhor interesse da criança; d) mesmo reunindo todas essas situações, a premissa da Convenção ainda se manteria forte, quanto ao retorno do estado de residência habitual; e e) inexistência de protocolo que determinasse parâmetros ao julgador no sistema brasileiro, gerando não uniformidade dos casos.

A convidada pontuou que, portanto, muitas situações da aplicação da Convenção da Haia de 1980 silenciavam e perpetuavam múltiplas violências em face de mães e mulheres imigrantes, que eram expostas a um árduo cenário.

Ela apresentou o projeto Nupesic, que resultava de um período de mais de dez anos investigando a Convenção da Haia de 1980, em que se percebeu a necessidade de ampliar a construção do conhecimento científico na área, para além dos aspectos normativos e das práticas institucionais, de forma a que fossem visibilizadas uma demanda social e uma lacuna sociojurídica existente, que perpetuava violações dos direitos das mulheres e das crianças.

Letícia Leidens tratou da dificuldade de obter com precisão dados quantitativos e qualitativos sobre a violência pela qual as mulheres são acometidas e sobre quais seriam essas mulheres e as causas da subtração internacional. Segundo ela, seriam dados essenciais para tais reflexões.

Citou pesquisa jurisprudencial do Nupesic, realizada em âmbito dos tribunais superiores brasileiros - portanto, um recorte específico em sede



recursal -, em que foi possível estimar alguns números sobre a aplicação da Convenção da Haia no Brasil. A pesquisa se referia aos anos de 2007 a 2025 e, portanto, tornava possível a verificação de uma visão histórica da aplicação da Convenção da Haia no Brasil, associada ao primeiro ano de entrada em vigor da Lei Maria da Penha.

Apresentou dados demonstrando prevalência quantitativa de casos em âmbito regional, havendo mais casos sendo julgados no Tribunal Regional Federal da 1ª e da 3ª Regiões, bem como no STJ e no STF.

Demonstrou dados sobre o perfil do subtrator, identificando predominância de mulheres mães imigrantes, dado que convergia com a realidade internacional, que também indicava que as mulheres eram as principais subtratoras.

Demonstrou que em 55% dos casos em que foi aplicado o artigo sobre a exceção (13,[I][b]), o fundamento foi a violência, incluindo violência doméstica.

Leticia Leidens mostrou também a inexpressividade de menções em processos sobre qualquer preocupação com a mãe vítima de violência. Além da ausência de um julgamento com perspectiva de gênero, mesmo com um protocolo, foi identificada omissão institucional de proteção e recursos para a vítima de violência.

A oradora apresentou indicativo importante que dava uma vitória frente a todos os outros desafios colocados para as mães da Haia, ou seja, a criança prevalece no Brasil, mas que a preocupação consistia em como ela seria integrada, e qual o movimento institucional para tanto.



Relatou a tendência de aumentos de casos de subtração internacional de crianças, o que aponta a relevância da temática. Segundo ela, o mapeamento realizado se deu pelos principais países que acionavam a autoridade central e os três mais recorrentes eram Estados Unidos, Portugal e Espanha. Disse que havia uma divisão geopolítica entre estados requerentes e o estado requerido (o Brasil), propondo uma reflexão sobre o papel desses países, bem como suas relações econômicas e políticas e como isso iria materializar a subtração internacional de crianças. Argumentou que era importante pensar na cooperação internacional jurídica ativa às mulheres brasileiras que estavam no exterior, expatriadas, no contexto desses países.

Concluiu que a leitura inicial dos dados apresentados permitia identificar algumas características e que a aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil vinha destacando omissões, dificuldades e tendências. A jurisprudência era muito importante para se pensar novos protocolos e novos vieses de aplicação do tema, pois trazia parâmetros aplicativos da Convenção da Haia de 1980. Ressaltou ainda que a amostra a partir do recorte da pesquisa jurisprudencial já demonstrava dados que muito se aproximavam das demandas e denúncias trazidas pelas mães da Haia.

Rodrigo Meira, coordenador-geral da Autoridade Central Administrativa Federal e representante da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP/ACAF)

O convidado comentou que nos últimos processos, juízes questionavam que o Brasil, após 25 anos de aplicação da Convenção da Haia de 1980, não teria ainda lei especial ou sequer esboço de lei especial. Apontou a importância do debate junto a instituições que colaboravam na aplicação da Convenção, como a academia, o Parlamento, o Poder Executivo e o Poder



Judiciário, citando como consenso o reconhecimento da necessidade de se rever a aplicação da Convenção da Haia de 1980, de forma a humanizar as questões envolvendo violência doméstica.

Ratificou que a maioria dos requerentes eram pais homens, e as requeridas, mulheres. Ressaltou que, no processo administrativo, era comum não haver exposição de todos os fatores que poderiam trazer diferenciação ao debate. Por exemplo, mencionou ser comum a mãe alegar violência apenas no processo judicial e não falar na Acaf, e ao ser questionada alegava que fora orientada pelo advogado a não tratar de violência doméstica dentro do processo administrativo e deixar só para o processo judicial.

Trouxe dados que demonstravam que os Estados Unidos eram o principal país envolvido em relação a migrantes no Brasil, pois havia majoritariamente brasileiros nos Estados Unidos e Europa, como foi constatado no debate. Principalmente nos casos desses países, era observada uma realidade cruel para as mães, que quando retornavam, em geral, perdiam a guarda dos filhos nos países ditos de residência habitual. O convidado ressaltou sobre a importância em se enxergar pela perspectiva do outro país, trazendo a preocupação sobre como se daria este retorno.

Ressaltou a importância de a Acaf se aproximar do Poder Judiciário, citando a Rede Brasileira de Juízes de Enlace, coordenada pelo Desembargador Federal Guilherme Calmon, com a qual compartilhavam a preocupação com os casos tratados. Informou que vinha sendo planejado um protocolo sobre casos envolvendo violência doméstica, comentando sobre entendimento entre DPU, AGU, Itamaraty e instituições que aplicam à Convenção da Haia de 1980, sobre a necessidade de o protocolo ser convertido em projeto de lei especial.



Ratificou que o melhor interesse da criança era o princípio basilar e fundamental na aplicação da Convenção da Haia de 1980, e isso deveria ser considerado no aspecto processual. Citou o caso em que um atraso de uma parte que não comparecia à primeira audiência e criava um intervalo de três ou quatro meses até a próxima audiência, como um cenário que não configurava prioridade absoluta, algo que deveria ser ajustado. Solicitou prioridade para a atenção sobre a análise não somente do processo em si, mas também no tempo de tramitação. Lembrou que ficou surpreso ao tomar conhecimento pelos relatos das mães, de acordo na Convenção da Haia de 1980 em sobre o prazo de seis semanas e que, não havia visto nenhum processo com este prazo.

Solicitou participação da Subcomissão no fórum que seria realizado em outubro de 2025, devido inclusive ao fato de haver vozes muito dissonantes no exterior em relação à violência doméstica. Avaliou que, em diversos outros países, somente a violência física seria de fato considerada como violência doméstica, trazendo enorme dificuldade para o alinhamento do debate. Observou que anteriormente se pensava que a violência contra a mãe não necessariamente atingia a criança, mas que isso já fora superado, e citou a importância de se trazer aspectos dos debates científicos para a aplicação da convenção. Aventou também sobre nova convenção relativa a uma Lei Maria da Penha internacional, para que fosse aplicada no exterior.

Relatou ter se deparado por várias ocasiões com o debate sobre a desnecessidade de escuta protegida da criança, registrando que sua tese de doutorado fora exatamente sobre isso, concluindo que a criança precisava ser escutada, o que não ocorria no Brasil.



Reforçou a importância de se considerar a aplicação no exterior dessa perspectiva e finalizou dizendo que tal discussão estava sendo esperada há 25 anos.

Embaixador Aloysio Mares Dias Gomide Filho, secretário substituto da Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (MRE)

O embaixador apontou a exposição da criança à violência doméstica contra a genitora como causa de exceção ao retorno ao país estrangeiro, o art. 13(I)(b). Apontou que, embora a exceção prevista nesse artigo existisse para proteger as crianças de situações de violência, o Brasil tinha firme atuação, na Conferência da Haia de 1980, na defesa da Convenção e de sua aplicação, sobretudo da exceção prevista no dispositivo citado.

Declarou ser o Itamaraty favorável à aplicação da exceção pelo não retorno de crianças cujas mães foram vítimas de violência doméstica. Lembrou que na reunião da 8ª Comissão Especial sobre a Convenção o Brasil posicionou-se enfaticamente no sentido de que a aplicação da exceção, em caso de violências contra mulheres, fosse amparada. Registrou que o documento final da Comissão Especial reconheceu que a violência doméstica, sobretudo a perpetrada por genitor contra genitora, configurava motivação suficiente para que se aplicasse a exceção prevista na Convenção de 1980. A delegação brasileira ressaltou a necessidade de que a subtração de crianças não fosse considerada crime na legislação dos países partes da Convenção, de modo a garantir livre acesso das mães, sobretudo, à criança subtraída, se fosse determinado seu retorno ao local de onde fora retirada. Ou seja, defendeu a proteção para que a mãe pudesse regressar ao país onde se encontrava seu filho e ter acesso à criança, sem impedimentos legais ou de ordem migratória.



O convidado ressaltou que as negociações no âmbito diplomático demandavam consenso entre os países membros daquele organismo e que o Brasil levava às discussões a necessidade de que os países partes da Convenção garantissem acesso a instrumentos de combate à violência doméstica no seu país e medidas de proteção de mães e crianças. Também defende que, em casos de devolução, seja garantido auxílio por meio de advogados e a entrada e permanência legais no país. Afirmou que o status migratório das mães, somado ao desafio decorrente do risco de criminalização das atitudes dessas mães, representa um desafio.

O embaixador informou que o Brasil apoiou a iniciativa do escritório permanente de realizar o fórum sobre violência doméstica e aplicação da exceção do art. 13 (I) (b) na África do Sul, em junho de 2024, que reuniu o Poder Judiciário, autoridades centrais, especialistas em psicologia, pesquisadores e ONGs nacionais e internacionais e contou com a presença de pais e mães. O próximo evento seria o segundo fórum a ser realizado no Brasil em outubro de 2025, destacando assim a atuação do país no tema.

Mencionou o PL nº 565, de 2022, que qualifica a exposição de crianças e adolescentes sob guarda de pais ou responsáveis legais brasileiros a situações de violência doméstica em país estrangeiro como situação capaz de submetê-los a grave risco de ordem física ou psíquica, nos termos do Artigo 13 da Convenção da Haia. Pontuou que o projeto visava, dessa forma, preencher uma lacuna na convenção, que não previa situação de violência doméstica contra a mãe como fator para exceção do retorno. O orador então declarou o Itamaraty como favorável ao projeto e sua emenda substitutiva, que se harmonizavam com a atual política consular brasileira e a posição defendida pelo Brasil no âmbito da Conferência da Haia.



Citou que o Itamaraty atua de forma permanente, conforme a Convenção de Viena, sobre relações consulares e outras normas legais, como o Regulamento Consular Brasileiro na frente da assistência. Essa atuação se dá em duas frentes: assistência consular aos brasileiros que residem no exterior e aos viajantes; e cooperação jurídica internacional.

Expôs que o Itamaraty desenvolveu, em dezembro de 2023, protocolo específico de atendimento a casos de violência de gênero, visando atuação célere, eficaz e humanizada.

Retomou os casos relatados pelas mães, sobre atuações, de consulados e embaixadas, que segundo ele, deixaram a desejar, e declarou estarem buscando aperfeiçoamento, no quesito do cuidado com as vítimas no exterior. Esclareceu terem sempre disponibilizados canais como Ouvidoria Consular e e-mails dos consulados no exterior e das embaixadas para receber sugestões e críticas e possibilitar o aperfeiçoamento da atuação no exterior.

Declarou que, na frente preventiva, há cartilhas elaboradas em parceria com órgãos, parceiros, ONGs, entidades no exterior, como a Revibra, Ministérios das Mulheres e da Justiça. Essas cartilhas tratam de temas como combate ao tráfico de pessoas e à violência contra a mulher e estão disponíveis no Portal Consular do Itamaraty. O embaixador mencionou ainda atuação em conjunto com o Ligue 180, no exterior, e divulgação na rede consular da campanha Sinal Vermelho.

Citou que os consulados mantêm mapeamento permanente e atualizado de todas as ONGs, entidades, associações de brasileiras no exterior que prestam apoio: casas de acolhimento, hospedagem, assistência psicológica,



entre outros. A rede consular também contava com contratos de assistência e orientação jurídica e psicológica.

Destacou a criação dos Espaços da Mulher Brasileira no Exterior (EMUBs), iniciativa de 2017, junto ao consulado em Boston. Já há 10 espaços virtuais que funcionam nos consulados como os de Nova York, Londres, Roma, Bruxelas, Buenos Aires, Madri e Miami. Esses 10 EMUBs já atingiram um público de 1 milhão de mulheres residentes nessas jurisdições. Onde não havia os EMUBs, a assistência consular especializada se dá por meio de servidores e contratados locais devidamente capacitados.

Os EMUBs oferecem cursos e seminários informativos sobre direitos da mulher em parceria com entidades locais, não apenas preventivamente ou para ajudar casos concretos que chegam até ali, mas para capacitar e empoderar a população das mulheres no exterior, para que tenham maior independência. O embaixador ressaltou assim a relevância dos recursos de emendas parlamentares para a manutenção e expansão dos EMUBs no exterior.

O orador mencionou o caso de Marcela Campos, em Londres, sugerindo que ela buscasse o consulado em Londres ou em Edimburgo ou, ainda, na Secretaria de Estado em Brasília, a Divisão de Assistência Consular pelo e-mail dac@itamaraty.gov.br.

Concluiu reforçando o propósito do Itamaraty em combater a violência doméstica no exterior, mesmo com limitações como a soberania e o sistema jurídico dos outros países

5.1 1ª Reunião Técnica , realizada em 19 de agosto de 2025



5.1.1 Objetivo

Promover a articulação interinstitucional na abordagem dos casos submetidos à Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças, divulgar as iniciativas em curso, identificar lacunas e coletar sugestões para o bom andamento dos trabalhos da CDHHAIA, bem como para oferecer respostas às mulheres brasileiras vítimas de violência doméstica que respondem a processos judiciais decorrentes da aplicação da Convenção da Haia de 1980.

5.1.2 Convidados

Representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Clarita Maia; do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Bruno Abreu, Gustavo Chadid e Guilherme Neves; da Defensoria Pública da União (DPU), Tatiana Nepomuceno; do Ministério Público Federal (MPF), Fernanda Araújo e Tiago Farias; e do Ministério da Justiça (MJ), Rodrigo Meira.

5.1.3 Relato das exposições dos convidados

Em síntese, foram feitas as explicações a seguir. A representante da OAB apresentou a proposta de estruturação de uma rede internacional de assistência jurídica. O representante do MRE destacou os 98 contratos vigentes entre consulados e embaixadas brasileiras e profissionais que prestam assistência jurídica a cidadãos brasileiros no exterior, além da contratação de advogados *ad hoc*, quando necessário. Esclareceu que tais contratos não compreendem a representação jurídica, mas somente orientação jurídica, reforçando a necessidade de disponibilização de lista atualizada de advogados *pro bono* em países estratégicos, especialmente nos Estados Unidos. Adiante,



afirmou que os consulados adotam um protocolo aplicável a casos de violência doméstica, citando a Portaria nº 428, de 22 de dezembro de 2022. Outras iniciativas são o Espaço da Mulher Brasileira (EMUB) e peças publicitárias atinentes ao tema. O conjunto de participantes assentiu, ainda, que seria conveniente a revisão e a padronização das diversas cartilhas institucionais sobre o tema, que são semelhantes e foram redigidas por organizações governamentais e não-governamentais diversas, mas não a formulação de mais uma nova cartilha, que apenas se somaria às diversas outras. Diante disso, a representante da DPU sugeriu como modelo a cartilha da Câmara dos Deputados sobre violência política; aludiu à iniciativa do órgão de criar um núcleo nacional dedicado ao assunto, estruturado em 3 eixos: concentração de casos complexos, capacitação técnica continuada e divulgação unificada de informações. Pontuou o fomento de parcerias da DPU com órgãos análogos a defensorias de outros países, citando o exemplo de acordo interamericano e de outras experiências que a defensora Daniela Brauner poderá explicitar oportunamente. O representante do MPF também reforçou a urgência de alinhar a posição institucional sobre o tema, o que leva à ideia de estabelecer escritórios de procuradores especializados para minimizar o risco de entendimentos divergentes, aludindo à Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia de 1980. O representante do MJ considerou um sério problema o fato de as mulheres não conhecerem as atribuições da ACAF, o que impede que ela seja acionada tempestivamente em caso de interesse de crianças; asseverou a importância de mediação qualificada, quando há a alegação de violência doméstica, com o intuito de avaliar a conveniência de a mulher regressar ao Brasil ou de permanecer no exterior. Citou o caso dos Estados Unidos, em que há divergências jurídicas em cada estado federado, sendo imperioso contar com a assistência de um advogado que conheça a realidade local. Aludiu, ainda, ao desvio nacionalista, associado a um *double*



standard na avaliação de situações análogas. Reiterou a absoluta urgência de uma norma processual específica para a aplicação aos casos da Convenção da Haia, que garanta a celeridade de retorno imediato da criança prevista na Convenção, mas que contemple pontos como escuta protegida, representação jurídica própria para a criança, entre outros aspectos. Fez remissão ao recente voto do Ministro Luís Roberto Barroso, nas ADIs nº 4.245 e 7.686, destacando a determinação para que o CNJ promova ajustes normativos, inclusive com amparo na Resolução nº 499, de 2022, e estruturais no sistema judicial. Exemplificou a experiência exitosa do Uruguai, que conta com uma lei especial nesse sentido, e apresenta bons resultados em termos de celeridade. Apontou, ainda, a divergência conceitual entre países sobre o tema da violência doméstica. Citou, por fim, tratativas para debater a Convenção de 1996, ao tempo em que sugeriu conhecer a opinião de autoridades especialistas no assunto, como Daniel Trecca e Ignacio Goicoechea (Chefe do Escritório da Convenção da Haia para a América Latina e o Caribe).

A coordenadora da reunião propôs, então, a consolidação dos seguintes encaminhamentos:

- Levantamento de parcerias existentes da DPU com instituições análogas em âmbito global;
- Análise, pela OAB, da possibilidade de estabelecer uma rede internacional de assistência jurídica e de enviar eventuais sugestões à cartilha do MRE;
- Avaliação do desenvolvimento e criação de uma plataforma digital ou de um aplicativo de internet para divulgação de informações de interesse das



brasileiras vítimas de violência doméstica no exterior potencialmente enquadradas nas normas da Convenção.

5.2 3ª Reunião, realizada em 9 de setembro de 2025, com a finalidade de “(d)ebater a aplicação judicial da Convenção da Haia em contextos de violência: desafios e salvaguardas necessárias”, em audiência pública.

5.4.1 Convidados

Guilherme Calmon Nogueira da Gama, desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), coordenador nacional da Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia, coordenador nacional da Rede de Juízes da Haia e representante do Conselho da Justiça Federal (CJF); Carmen Beatriz de Lemos Tiburcio Rodrigues, professora titular de Direito Internacional Privado e Arbitragem na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Maria Clara Botelho Peres, empresária e mãe de três crianças, cujo caso resultou em relevante precedente acerca da aplicação da Convenção da Haia e da prevalência do melhor interesse da criança; Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, procurador federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF); Daniela Correa Jacques Brauner, coordenadora de Assistência Jurídica Internacional da Defensoria Pública da União (DPU); Ana Paula Mantovani, procuradora regional da República, vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e presidente da ANPR Mulheres; Antônio Carlos Parente, presidente da Comissão de Direitos da Criança e do Adolescente da Subseção do Gama da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF); Josimar Mendes, PhD em Psicologia, research associate na University of Oxford e perito, assistente técnico e parecerista em casos judiciais de disputa



de guarda e convivência após separação conjugal; e Renata Gil de Alcântara Videira, presidente da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

5.4.2 Relato das exposições dos convidados

Guilherme Calmon Nogueira da Gama, desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), coordenador nacional da Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia, coordenador nacional da Rede de Juízes da Haia e representante do Conselho da Justiça Federal (CJF)

O convidado apresentou alguns pontos da atuação da Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia, do Poder Judiciário Federal e do Conselho da Justiça Federal (CJF) em relação à Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças.

A Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia conta com sete magistrados federais, sendo um de cada região da Justiça Federal (seis regiões) e o convidado atuando como coordenador. Desde 2021, tem desenvolvido atividades relacionadas ao aperfeiçoamento da interpretação e da aplicação das normas da Convenção.

Em 2024, foi realizado no Rio de Janeiro o I Encontro Regional dos Juízes da Rede Internacional da Haia – América Latina e Caribe, com a presença de 43 dos 57 juízes de enlace da região, o que indica uma significativa participação. Entre os temas debatidos estava o da violência doméstica nos casos de subtração internacional de crianças. Em decorrência do encontro, foi



publicada a Carta do Rio de Janeiro, material disponibilizado nos sites dos seis tribunais regionais federais.

No referido encontro, conforme relato do convidado, foi recomendado que cada Estado da América Latina e do Caribe instituísse grupo de trabalho para aprofundar a análise das questões relacionadas à violência doméstica nos casos de subtração. No Brasil, em agosto de 2024, foi instituído um grupo de trabalho no âmbito da Rede, formado pelos sete magistrados de enlace e por outros seis juízes, de cada uma das regiões da Justiça Federal.

Esse grupo de trabalho concluiu suas atividades em maio de 2025. Entre outros resultados, foi elaborado um protocolo de atuação judicial sob a perspectiva de gênero nos casos de violência doméstica em casos de subtração internacional de crianças. Esse protocolo está sendo divulgado para todas as autoridades que atuam no sistema de justiça da Convenção da Haia, incluindo magistrados e representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia Pública e da advocacia privada. O protocolo busca auxiliar esses destinatários quanto à identificação de mecanismos e diretrizes, nas situações em que pode haver identificação de violência doméstica no Estado da residência habitual da criança antes da transferência e da retenção.

O protocolo cita a Parte VI do Guia de Boas Práticas relativo à Convenção da Haia de 1980, disponibilizado no site da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (HCCH). Esse guia foi publicado em 2020, contendo análise por especialistas acerca da exceção do art. 13(1)(b) da Convenção, com expressa referência ao tema da violência doméstica, e recomenda a utilização de uma metodologia de análise do caso concreto por parte do sistema de justiça, em três etapas.



Na primeira etapa, o julgador deve verificar se as alegações apresentadas pela pessoa que se opõe ao retorno da criança possuem detalhamento e substância suficientes para constituir a exceção do risco grave previsto no art. 13(I)(b). Considera-se que alegações amplas ou genéricas não são suficientes; é preciso que haja detalhamento a respeito dos episódios, de modo a haver a verificação sobre a substância, suficiente para identificação da ocorrência de possível exceção.

Na segunda etapa, sendo suficientes as alegações apresentadas por aquele que se opõe ao retorno, o julgador deve examinar e avaliar as provas apresentadas, analisando não apenas a documentação formal, mas principalmente elementos probatórios alternativos, como fotografias, trocas de mensagens, e-mails e outros registros que possam confirmar a alegação de violência doméstica. São fundamentais a disponibilidade e a eficácia das medidas existentes no Estado da residência habitual a respeito desse tema.

Na terceira e última etapa, o julgador deve realizar uma avaliação global das circunstâncias, ponderando os elementos probatórios em conjunto com as medidas de proteção disponíveis. Baseado nessa análise, ainda que haja demonstração de uma situação de possível aplicação do art. 13(I)(b), o julgador deve considerar se existem ou não medidas adequadas e eficazes para proteger a criança no Estado da residência habitual. Somente quando tais medidas se mostrarem insuficientes ou inadequadas é que a exceção deve ser configurada e aplicada para o não retorno.

Segundo o expositor, o Guia é bastante detalhado, mas o grupo de trabalho aprovou um protocolo ainda mais amplo, contextualizando as peculiaridades dos casos concretos ocorridos no Brasil. Nesse protocolo, é sugerida a elaboração de questionário que oriente a coleta de informações



essenciais sobre a situação de violência doméstica, a natureza, a frequência, a intensidade de episódios, o impacto sobre a criança e a existência de medidas de proteção.

O protocolo não tem caráter vinculante e não pode ser imposto aos magistrados. É uma sugestão decorrente de estudos e análises para mostrar aos juízes, aos tribunais e a todos os atores do sistema de justiça que há caminhos que podem ser percorridos a esse respeito. A expectativa é a de que os destinatários possam se valer dessas sugestões, sob a perspectiva da oitiva especializada da mulher, da escuta especial da criança e da inversão do ônus da prova em determinadas circunstâncias. Há sugestões importantes, na mesma direção do julgamento do STF sobre a matéria.

Carmen Beatriz de Lemos Tiburcio Rodrigues, professora titular de Direito Internacional Privado e Arbitragem na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Conforme exposição da convidada, a Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças tem alguns pressupostos para sua aplicação. Em primeiro lugar, é preciso ter havido remoção ilícita da criança do país da sua residência habitual ou ter havido retenção ilícita fora do país da sua residência habitual, por decisão unilateral. Ambos os países – de residência habitual e de refúgio – devem ser parte da Convenção, e a criança deve ter até 16 anos.

A Convenção parte da premissa de que todas as questões relacionadas à criança devem ser regidas pela lei do país de residência habitual e decididas pelo juízo desse mesmo país. Esse é o juízo natural, mais adequado, para decidir sobre questões atinentes à criança.



A regra, prevista no art. 1º da Convenção, é: havendo remoção ou retenção ilícita, a criança deve retornar ao país de residência habitual, para, com base na lei e pelo juízo desse país, serem decididas as questões atinentes ao melhor interesse da criança.

Todavia, a Convenção apresenta exceções a essa regra nos arts. 12 e 13. Há uma exceção temporal. Se a remoção ou a retenção tiverem ocorrido há mais de um ano do início dos procedimentos, o juízo do Estado de refúgio está autorizado a verificar se a criança já está integrada ao novo meio. Se não há exercício efetivo do direito da guarda pelo genitor abandonado ou se esse genitor consentiu com a transferência, tampouco há obrigatoriedade do retorno. O retorno também não é obrigatório se há risco grave de perigo de ordem física e psíquica ou situação intolerável para a criança com o retorno, ou, ainda, se houver recusa da criança a retornar, caso ela tenha maturidade para tal recusa. Por fim, o art. 20 prevê a hipótese de não respeito, pelo Estado de residência habitual, de princípios fundamentais do Estado requerido com relação a direitos humanos.

A exceção mais utilizada no mundo para indeferimento do retorno imediato está prevista no art. 13(I)(b). Trata-se da hipótese de risco grave de a criança, no retorno, ficar sujeita a perigo de ordem física ou psíquica, ou, de qualquer outro modo, ficar em situação intolerável. Quanto a essa exceção, a convidada ressaltou alguns pontos.

Em primeiro lugar, o dispositivo estabelece que não há necessidade de que já exista concretamente um perigo, bastando que haja risco de perigo, ou seja, que se vislumbre essa possibilidade. Ademais, o risco deve ser grave. A exceção se aplica ainda que o Estado da residência habitual tenha condições de enfrentar o risco, ou seja, basta que a situação se apresente para



que esteja caracterizada a exceção ao retorno imediato. Porém, não basta a alegação, sendo necessária alguma comprovação. A Convenção trata genericamente de perigos de ordem física e psíquica, abuso sexual, violência doméstica, alcoolismo com violência, criminalidade e guerra civil, e abrange situações direcionadas ao genitor que retirou a criança do país da residência habitual. Essas situações suscitam algumas questões doutrinárias e jurisprudenciais. Por se tratar de exceção ao retorno, que é a regra, ela deve ser aplicada restritivamente.

Disso decorre o seguinte questionamento: como a Convenção não trata expressamente de violência, essa violência deve impedir o retorno? Para a expositora, não há dúvida, porque a Convenção menciona perigo de ordem física e psíquica, o que não descaracteriza a natureza da exceção, e abrange qualquer tipo de violência psíquica e sexual e envolve também violência contra a genitora que perpetrou a subtração.

A oradora observou que a grande dificuldade é a prova, como se dá em qualquer caso de direito de família, mesmo fora do contexto da Convenção da Haia. A comprovação da violência doméstica é difícil mesmo quando ocorre em território nacional, porque geralmente acontece entre quatro paredes.

O Guia de Boas Práticas relativo à Convenção da Haia, de 2020, deixa claro que não são apenas os perigos de ordem física e psíquica direcionados à criança que devem ser levados em conta para excepcionar o retorno, mas, também, a violência contra o genitor que perpetrou a subtração. Trata-se de trabalho oficial da HCCH e foi disponibilizado no site da entidade em 2023, reiterando que a exceção também se aplica em situação de violência endereçada à mãe.



Em 2022, a Defensoria Pública da União (DPU) elaborou uma cartilha em que se explicita que, “ainda que seja demonstrada a violência apenas contra a mãe e não haja violência física contra a criança, é possível caracterizar a violência psíquica e o ambiente intolerável”.

A convidada afirmou que não há dúvida quanto a esse ponto e apontou que o trabalho elaborado pelos juízes que compõem a Rede da Haia e os juízes federais de cada uma das seis regiões tem igual entendimento.

A expositora destacou como relevante o fato de que a Acaf, que tem o papel tradicional de auxiliar no retorno da criança, também pode auxiliar na obtenção de prova para caracterização da exceção do não retorno, ou seja, na obtenção de prova da violência, o que está previsto expressamente no art. 13(I)(b) da Convenção.

Os aspectos apresentados foram reiterados na decisão do STF, no sentido de que a violência contra a mãe também faz incidir o art. 13(I)(b) da Convenção. Houve muita discussão sobre a natureza da prova que deve ser apresentada, porque não basta mera alegação. Em uma das teses aprovadas no julgamento, o STF definiu que a comprovação não é uma prova robusta, difícil nessas circunstâncias, bastando indícios objetivos e concretos da violência doméstica. Esses aspectos demonstram que esse tema tem sido objeto de preocupação do Judiciário, dos estudiosos e daqueles que redigiram a Convenção.

Maria Clara Botelho Peres, empresária e mãe de três crianças, cujo caso resultou em relevante precedente acerca da aplicação da Convenção da Haia e da prevalência do melhor interesse da criança



A convidada se apresentou como “mãe da Haia”, ressaltando que seu caso foi um pouco diferente dos que vinham sendo abordados pela CDHHAIA, de violência doméstica e de violência contra crianças.

Relatou ser mãe de três filhos, sendo um deles, Rafael, 100% dependente, devido a uma paralisia cerebral grave, de modo que não anda, não fala e não come pela boca. Quando foi morar na Colômbia, manteve o tratamento desse filho, no Brasil, com os mesmos médicos brasileiros que sempre o acompanharam.

Quanto às questões judiciais do seu caso, relatou que, desde a primeira instância, houve determinação de retorno imediato das crianças ao exterior, sem análise adequada das exceções previstas na Convenção da Haia. Foram desconsiderados aspectos da vida e da saúde do filho Rafael e a adaptação dos outros dois filhos no Brasil.

Em sua exposição, a convidada tratou de alguns pontos do seu caso. Ela defendeu que a Convenção da Haia não é restrita ao retorno das crianças ao exterior e que é necessário que o caso seja analisado quando se visualizar os motivos que levaram a mãe brasileira a retornar a seu país. Para ela, a Convenção da Haia também se aplica nas exceções.

Conforme narrou, o acórdão do TRF2 reconheceu que havia risco de morte do filho Rafael no voo de retorno, mas, mesmo assim, determinou o retorno da criança à Colômbia, sem garantia de que complicações não ocorreriam. Foram ignorados pareceres médicos e laudos sociais, incluindo documentos que atestavam a impossibilidade de continuidade do tratamento em Barranquilla, na Colômbia. Assistentes sociais e terapeutas comprovaram a



plena adaptação das crianças no Brasil e a inexistência de rede de apoio na Colômbia, pois o genitor não é colombiano, mas paraguaio.

Houve desconsideração da manifestação do Ministério Público Federal (MPF), que se posicionou pela manutenção das crianças no Brasil, com base nas exceções da Convenção da Haia, mas o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu em sentido oposto. O genitor das crianças se encontrava em situação de insolvência, com dívidas milionárias, inclusive de pensão alimentícia, e mandados de prisão no Brasil, o que indicava ausência de condições financeiras e estruturais para prover cuidados médicos especializados ao filho Rafael.

Em sua avaliação, houve violação do princípio do melhor interesse da criança. O STJ privilegiou a aplicação formal da Convenção da Haia, sem considerar os direitos fundamentais da criança à saúde, à vida, à convivência familiar e ao desenvolvimento integral. Também não foram observadas outras normas, inclusive de hierarquia superior, como a Convenção da ONU sobre os Direitos das de Pessoas com Deficiência, a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A expositora discorreu sobre diversos aspectos do seu caso. Apontou a desconsideração do risco de separação familiar e de rompimento de vínculos. As três crianças estavam plenamente adaptadas ao Brasil e inseridas em escola e atividades esportivas, com rede social ampla. A decisão do STJ ignorou o direito à convivência familiar e comunitária, previsto no art. 227 da Constituição Federal e no ECA.



Ressaltou que precedente formado no STF (HC 209.497/2022/RS, relatoria do min. Alexandre de Moraes) reconheceu as exceções da Convenção da Haia em situação análoga, preservando o melhor interesse da criança. A convidada destacou que sua situação era mais grave, por envolver criança com deficiência e risco iminente de morte.

Ressaltou que a ministra Cármen Lúcia destacou, em julgamento, que criança não é coisa, mas sujeito de direitos. O retorno forçado das crianças sem análise de suas condições reais de vida faz com que sejam tratadas como meros objetos de disputa entre Estados e genitores.

Segundo a oradora, com base na Súmula 7, houve omissão do STJ ao não reavaliar fatos e provas, pois estava em jogo a vida, a saúde e a integridade do filho Rafael. Com isso, não foi apreciada a gravidade concreta e comprovada da situação, resultando em aplicação formal da Convenção da Haia.

Quanto à hierarquia normativa, destacou que a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status constitucional (art. 5º, § 3º, da CF/88), tem primazia sobre a Convenção da Haia, que possui apenas caráter supralegal. Assim, o direito à saúde, à dignidade e à vida da criança com deficiência deve prevalecer sobre a regra formal do retorno imediato da Convenção da Haia.

Por fim, a convidada expressou agradecimento à sua rede de apoio, pelas orientações e auxílio que recebeu.

**Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, procurador federal dos
Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (MPF/PFDC)**



O convidado discorreu sobre três pontos tratados em nota técnica emitida pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), encaminhada a esta Subcomissão no dia 27 de agosto deste ano, em relação ao tema da audiência. Em abril de 2025, foi instaurado procedimento, a partir de situações que chegaram ao conhecimento da PFDC, inclusive a da Sra. Maria Clara Botelho Peres, para verificar de que forma o Estado brasileiro tem respondido às demandas e aos problemas decorrentes da aplicação da Convenção da Haia. Os três pontos que nortearam a nota técnica e as recomendações expedidas são os seguintes:

- a) a interpretação da Convenção da Haia como uma norma de caráter supralegal, à luz da Constituição Federal;
- b) a interpretação da Convenção da Haia à luz da Constituição deve observar o princípio do melhor interesse da criança, a verificação dos limites da cooperação jurídica internacional e a necessidade do realinhamento do papel institucional da Advocacia-Geral da União (AGU);
- c) a necessidade de reforço de filtros institucionais em casos de alegações ou indicativos de violência doméstica.

A nota técnica da PFDC foi emitida praticamente no mesmo momento em que o STF concluía os julgamentos das ADIs 4.245 e 7.686. Segundo o orador, o julgamento dessas ADIs não exauriu a discussão e não representou uma solução definitiva, pois ficaram várias medidas a serem adotadas, conforme constou da recomendação.

Os três pontos foram desenvolvidos na nota técnica da PFDC como forma de demonstrar que a Convenção da Haia tem caráter de norma



supralegal. Por ser uma norma afeta a direitos fundamentais e considerando que a Constituição tem disposições específicas em relação à necessidade de verificação do melhor interesse e da proteção integral da criança, esse vetor deve orientar as instituições brasileiras na aplicação da Convenção da Haia.

O convidado argumentou que a interpretação da Convenção da Haia deve se assentar em pelo menos três premissas fundamentais, indicadas na nota técnica da PFDC.

A primeira premissa diz respeito à observância pelo Estado requerente de normas de direito internacional e de princípios que devem ser adotados para efeito de cumprimento da Convenção da Haia. É preciso verificar a aplicação da cláusula de exceção, quando se tratar de examinar a determinação ou não de retorno das crianças e dos adolescentes ao país de residência habitual.

A segunda premissa é a necessidade de levar em consideração se as alegações de violência contra a mulher representam potencial risco de perigo à ordem física ou psíquica das crianças e dos adolescentes e ampliação de vulnerabilidades, à luz do princípio do melhor interesse da criança. Para o convidado, é preciso ter em conta que a violência contra a mulher repercute diretamente na estabilidade emocional da criança e impõe a necessidade de atendimento integral do melhor interesse da criança.

A terceira e última premissa é a necessidade de verificar se existem riscos de danos irreversíveis e de julgamentos sem instrução probatória em casos envolvendo denúncias de violência. Uma decisão determinando restituição de criança ou adolescente implica, em quase em todas as situações, um dano irreparável. Muito dificilmente as instituições brasileiras conseguirão



trazer de volta uma criança se houver a determinação de retorno ao país de onde ela é egressa. Então, é necessário que o Judiciário, o Ministério Público e as autoridades brasileiras analisem, com muita cautela, as situações de determinação de retorno.

Nesse ponto, destaca-se a discussão quanto à demonstração da violência doméstica contra a mulher ou a violência contra a criança e adolescente. É sabido, conforme comunicado da Acaf no procedimento da PFDC, que há grande dificuldade de produção de provas nos países de origem, em que a mulher é estrangeira, ou é vítima de situações de patriarcado, ou se encontra em situação de hipossuficiência.

Essa situação de desigualdade na produção da prova no estrangeiro deve influenciar no Brasil um exame mais cuidadoso das alegações de violação, conforme assinalado pelo STF no julgamento das ADIs.

O convidado frisou que, interpretando a decisão do STF, é possível dizer que não se pode exigir prova cabal e incontroversa da situação de violência doméstica. Existindo indícios fortes, demonstrados e demonstráveis de forma concreta e objetiva de situação de violência doméstica, o Poder Judiciário deve considerar essa prova indiciária para efeito de formação de seu convencimento e aplicar a cláusula de exceção prevista no art. 13(I)(b) da Convenção da Haia.

Outro ponto importante quando se trata de situações de violência doméstica, ressaltado pelo procurador, diz respeito à atuação da AGU para cumprimento da Convenção da Haia. A nota técnica da PFDC contém recomendação à AGU no sentido de que realinhe a sua atuação institucional, de modo a não mais promover ações representando ou substituindo interesses



de pais estrangeiros. Isso se dá sob o entendimento de que não há, nem na Constituição Federal, nem na Lei Orgânica da AGU, nem na Convenção da Haia, disposição normativa que autorize a conclusão de que a AGU deva ser a proponente da ação no Poder Judiciário brasileiro. Para o orador, isso seria uma predestinação do papel da AGU em relação à sua função precípua de defesa do Estado. A advocacia pública não envolve representação judicial de pessoas estrangeiras em solo pátrio.

O convidado alertou que o tema da audiência pode ser objeto de exame do Senado Federal, por ocasião da votação do Projeto de Lei nº 565, de 2022, que “qualifica a exposição de crianças e adolescentes sob guarda de pais ou responsáveis legais brasileiros a situações de violência doméstica em país estrangeiro como situação capaz de submetê-los a grave risco de ordem física ou psíquica, nos termos do Artigo 13 da Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças”. As disposições desse projeto precisam ser ajustadas de forma a não se exigir comprovação cabal de violência doméstica, bastando a presença de indícios suficientes para a demonstração da violência. Além desse ponto, recomendou a inclusão de disposição expressa vedando a representação judicial pela AGU.

Daniela Correa Jacques Brauner, coordenadora de Assistência Jurídica Internacional da Defensoria Pública da União (DPU)

A convidada informou que o tema da subtração internacional de crianças foi objeto da Nota Técnica da DPU nº 11, de 2021, muito antes da decisão do STF e do protocolo de perspectiva de gênero. A DPU assinalava, então, que era necessário analisar e aplicar a Convenção da Haia a partir do viés feminino. Assim, recomendou que a aplicação da norma levasse em consideração, na interpretação do art. 13(I)(b), as questões atinentes à violência



doméstica, especificamente indícios de violência doméstica, e as questões atinentes à criminalização da subtração, sendo intolerável que, no retorno, a mãe ficasse presa.

A convidada explicou que a criminalização se dá não apenas no país que apresenta o requerimento de retorno. Relatou que tem sido observada, em diversos casos no Brasil, referência à situação da mulher como criminosa, por parte de advogados e até mesmo da AGU. Mencionou o uso de tornozeleira eletrônica e a forma de abordagem pela Polícia Federal quando do retorno, o que indica atuação exacerbada, que leva à desconsideração de todos os aspectos relacionados à perspectiva de gênero e ao melhor interesse da criança.

Outro ponto relevante tratado na Nota Técnica da DPU nº 11, de 2021, diz respeito ao status migratório e à xenofobia registrada em vários países em que a mulher não conta com rede de apoio. Em um dos casos tratados, uma mulher teria ido a uma delegacia em Portugal, onde lhe foi dito que ninguém a entendia, porque ninguém falava “brasileiro” naquele local. Observa-se, portanto, que há preconceito das autoridades ao fazer o registro da violência.

Em relação a esse aspecto, na nota técnica, a DPU alertou a Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores (DAC/MRE) para que prestasse orientação nas representações diplomáticas do Brasil no exterior em relação ao atendimento dado às brasileiras que se encontrassem fora do território nacional.

Num primeiro momento, segundo a expositora, observou-se que, em alguns desses atendimentos, a autoridade consular afirmava que a representação não era o local apropriado para fazer denúncias de violência doméstica e não registrava a queixa. Tendo em vista que a violência doméstica



é de difícil comprovação e de que é preciso apontar a existência de indícios, a DPU entende que quando alguém procura uma autoridade consular, é preciso fazer o registro, pelo menos para fins de demonstração de que houve tentativa de acolhimento. Assim, recomendou ao MRE que esses registros fossem providenciados. Em resposta, o MRE informou sobre a implementação, em 2025, de protocolo de atendimento às mulheres em casos de violência de gênero.

Na Nota Técnica nº 11, de 2021, a DPU tratou da desigualdade no acesso à Justiça, apontando dificuldades enfrentadas pelas mulheres no regresso, quando são acusadas de subtração internacional. Em muitos países, não há acesso facilitado, e as mulheres não contam com defesa técnica, como a fornecida por uma defensoria pública.

Tendo em vista essa situação, atenta ao crescimento da violência doméstica no âmbito de processos de acusação de subtração internacional de crianças, e em consonância com a finalidade institucional prevista no inciso XI do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 1994 (exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado), a DPU apresentou projeto no Congresso Nacional que pretende dar mais amplitude à sua atuação nos referidos casos. A instituição busca aprimorar sua atuação em prol de mulheres vítimas de violência doméstica acusadas de subtração, mesmo sabendo de suas limitações institucionais, como o fato de não estar presente em todas as subseções da Justiça Federal. A DPU também considera que o critério de hipossuficiência deve ser caracterizado do ponto de vista das diversas



vulnerabilidades presentes nesses casos, e não apenas do ponto de vista da vulnerabilidade econômica.

Além das decisões do STF nas ADIs 4.245 e 7.686, em que há referência expressa à violência doméstica como empecilho para o retorno da criança ao país da residência habitual, tendo em vista que a violência doméstica não se volta apenas contra a mulher, mas a todo o ambiente familiar, é preciso considerar a Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que trata do direito humano ao cuidado. A DPU já alertou a respeito da perspectiva de gênero que deve ser atribuída aos processos de subtração e também adverte para a necessidade de atribuir a perspectiva do direito humano ao cuidado.

Sabe-se que o cuidado é tarefa precipuamente feminina, o que é tratado na opinião consultiva da CIDH. No regresso, é preciso pensar sobre o cuidado, não apenas sob a perspectiva daquele que o exerce (a mãe), mas sobretudo na perspectiva daquele que o recebe (a criança), como direito humano. A oradora argumentou que essa leitura, a partir da opinião consultiva da CIDH, é algo que o Poder Judiciário precisa ter em conta, além do protocolo sob a perspectiva de gênero e do melhor interesse da criança. Todos esses vieses precisam ser considerados na análise de um processo que tem diversas camadas, porque, muitas vezes, a decisão de retorno não soluciona o caso concreto. É o que se verifica nas diversas situações em que as chamadas “Mães da Haia” são representadas pela DPU, em que a situação é mais complexa do que uma mera decisão de retorno.

**Ana Paula Mantovani, procuradora regional da República,
vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República
(ANPR) e presidente da ANPR Mulheres**



A convidada ressaltou o quanto é sensível e urgente o tema da aplicação da Convenção da Haia, em especial nos casos em que há alegação e comprovação de violência doméstica. De acordo com a decisão do STF, não é possível permitir que a aplicação automática de um tratado internacional resulte em violação da Constituição Federal, da dignidade da pessoa humana e do melhor interesse da criança. O STF reconheceu a compatibilidade da Convenção da Haia com a Constituição Federal, mas fixou balizas importantes, sendo a principal a exceção do art. 13(I)(b). Assim, a Convenção deve ser interpretada à luz da realidade da violência doméstica, inclusive quando a mãe é agredida e não apenas a criança.

O STF determinou também um processo célere, sem atropelo de direitos fundamentais e com análise sob a perspectiva de gênero. Segundo a oradora, o Poder Judiciário já vinha atuando nesse sentido há algum tempo. O STJ formou precedente em outubro de 2024, quando houve reconhecimento de que indícios consistentes de risco grave à criança deveriam prevalecer sobre a regra do retorno imediato, não sendo necessário esperar sentença criminal definitiva no país de origem para proteger a vida em risco.

No contexto das situações trazidas ao Poder Judiciário, a nota técnica da PFDC foi imprescindível, tendo sido publicada proximamente às decisões do STF sobre a matéria. O documento contém encaminhamentos complementares à decisão do STF, tidos como imprescindíveis para casos de aplicação da Convenção da Haia, buscando reforçar filtros institucionais para quando há violência, garantir o protagonismo do Ministério Público e da Defensoria Pública na proteção de mulheres e crianças e, sobretudo, a redefinição do papel da AGU.



A expositora recomendou a participação da AGU nas audiências da CDHHAIA, tendo em vista que a instituição, historicamente, tem assumido a função de defesa automática do retorno da criança, sem considerar de forma suficiente as situações de risco, o que tem levado, em alguns casos, à criminalização de mães brasileiras que fogem da violência.

Em seu entendimento, vive-se um momento histórico com a decisão do STF. Somente depois de 25 anos de internalização da Convenção da Haia no ordenamento jurídico brasileiro, foram fixadas balizas para algumas situações. Para ela, é preciso avaliar a legitimidade com que a AGU tem atuado na defesa e na representação de estrangeiros no Brasil. A AGU é um órgão de representação judicial da União e não pode atuar para vulnerabilizar crianças e mulheres. O seu papel deve ser de defesa do Estado brasileiro e não de advogado da parte estrangeira, como pontuado na nota técnica da PFDC.

Nesse contexto, o papel da Defensoria Pública também é muito importante. A intenção não é de esvaziar a atuação da AGU, mas de recolocá-la em seu devido lugar, de agente do Estado brasileiro que zela pela soberania nacional e pela regularidade de um processo internacional, sem atuar como parte adversa da mulher vítima de violência e na defesa do genitor que pretende o retorno dos filhos, como tem acontecido.

Tendo em vista as diversas instituições envolvidas com o assunto e os parâmetros da decisão do STF, a convidada defendeu a coordenação institucional entre os Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, a AGU, a DPU e o Ministério Público. Para ela, falta diálogo institucional estruturado, sobretudo por parte do Poder Executivo. Assim, sugeriu que o Executivo organize um comitê interinstitucional para atuar nesses casos, com protocolos claros, com perspectiva de gênero e com a centralidade no interesse da criança.



A oradora argumentou que não é possível, a pretexto de cumprir um tratado, vitimizar mulheres e crianças expostas à violência, considerando, inclusive, os aspectos psicológicos dessa violência. Em sua visão, o Senado Federal pode contribuir em três pontos primordiais: o fortalecimento de filtros e protocolos nos casos de alegação de violência, a redefinição do papel da AGU e um maior protagonismo da Defensoria Pública nesses casos. É necessária coordenação interinstitucional no âmbito do Poder Executivo para garantir celeridade, sem deixar de lado os direitos fundamentais.

Por fim, ressaltou que não se trata de abstrações jurídicas. São casos que envolvem crianças brasileiras em situações em que, por omissão do Estado, podem ser enviadas de volta ao convívio de agressores, o que seria permitir uma das maiores violações possíveis.

Antônio Carlos Parente, presidente da Comissão de Direitos da Criança e do Adolescente da Subseção do Gama da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF)

O convidado relatou que trabalha com o tema da audiência desde 2013, quando começou a atuar na coordenação adjunta da Acaf, função que exerceu até 2017. Também tem contato com o tema na advocacia e em instituições de que faz parte, como o Instituto Brasileiro de Direito de Família (Ibdfam), e se encontra aprovado no processo seletivo do programa de mestrado da Universidade de Brasília, no qual pretende pesquisar a violência doméstica e os casos da Convenção da Haia.

Em sua exposição, avaliou que a decisão do STF sobre a Convenção da Haia não exaure completamente a questão e que é possível haver



ainda mais dificuldades para fazer valer a compreensão da justiça para cada caso individualizado.

Observou que, antes do julgamento no STF, já havia consenso de que a violência doméstica expõe a criança a risco, ainda que essa violência não seja praticada diretamente contra a criança. É o que preconiza a doutrina da proteção integral e que tem guarida em outras convenções internacionais que tratam de direitos da criança e do adolescente. Reconhecendo a criança como sujeito de direitos, não se pode coadunar com a ideia de que devolver uma criança para um ambiente que tenha indícios de violência doméstica seja algo saudável para o desenvolvimento dela.

O expositor avaliou que o ponto principal diz respeito ao lastro probatório da alegação de violência doméstica, desafio que ainda permanece. Relatou que, no âmbito da Acaf, há dificuldade em definir até que ponto a alegação de violência doméstica é suficiente para encerrar o caso ou sugerir à AGU que não promova judicialização.

Argumentou que é preciso refletir sobre o papel da Acaf, inclusive diante das recomendações de fazer uma abordagem baseada nos direitos humanos. Há questionamento sobre se a autoridade central é uma unidade meramente administrativa para transferência de documentos internacionais ou se é uma representação do Estado brasileiro para proteção dos direitos da criança e das mulheres em situações de violência doméstica.

Para o orador, a Acaf precisa ter atuação mais ampla e menos protocolar, promovendo uma abordagem individualizada. Em sua compreensão, é algo que tem variado de acordo com a gestão da autoridade central, pois, desde que acompanhava essa temática, percebia mudanças de



postura, ora se limitando ao cumprimento de função protocolar, ora demonstrando proximidade com as partes, promovendo reuniões e atendimentos.

Na perspectiva judicial, houve esforços para criação de rito específico para tramitação desses casos, buscando compatibilizar celeridade com garantia de direitos individuais das partes envolvidas. No entanto, o convidado lembrou que ainda é utilizada no Poder Judiciário a ação de busca e apreensão de crianças, o que se mostra equivocado, já que criança não é coisa. O orador sugeriu a criação de uma classe judicial específica para os casos de subtração internacional de crianças, assim como existem as classes utilizadas para os direitos de guarda e de visitação. Um rito específico, que não o rito utilizado para coisas, estaria relacionado à plenitude da garantia dos direitos da criança e da mulher.

No que se refere à escuta especializada, o debatedor relatou sua atuação em um caso em São Paulo em que a escuta da criança só foi realizada quase um ano e meio depois da chegada ao Brasil. Ele avaliou que isso é problemático porque, depois desse tempo, a criança eventualmente se encontra adaptada e pode ter se esquecido de tudo o que passou, não contribuindo efetivamente para o processo. As escutas especializadas da mãe e da criança logo depois de chegarem são direitos individuais dessas pessoas e devem ser realizadas o quanto antes, com protocolos que evitem a revitimização. Não se trata de liberalidade, mas de efetivação de direitos.

O orador disse ter apresentado para discussão da OAB a questão da falta de especialização dos advogados, especialmente por ter estado dos dois lados, na Acaf e na advocacia. Em sua avaliação, muitas mães não dispõem de assistência jurídica com preparo técnico para lidar com a Convenção da Haia,



o que fragiliza seus direitos. Existe a oferta de serviços pela advocacia privada, com cobrança de honorários inalcançáveis pela maior parte das mães. Há também advogados especializados em direito de família, mas que nunca trataram efetivamente de casos de subtração internacional, que têm doutrina e legislação próprias. Tendo em vista a necessidade de especialização da advocacia, o convidado comentou que a OAB/DF realizou evento com foco na atuação dos advogados em casos de guarda com conexão com subtração internacional de crianças.

Discorreu sobre relações de causa e efeito, apontando que, em diversas situações, a única alternativa que uma mãe tem é a de retornar para seu país de residência habitual (o efeito). As causas são a violência doméstica acontecida no exterior e a dificuldade ou impossibilidade de acesso a uma rede de proteção e a um sistema de justiça adequado. Nesse contexto, questionou o tipo de assistência prestada pelo Estado brasileiro no exterior, por suas representações consulares e pelo próprio Itamaraty. Assim, sugeriu à CDHHAIA que ouvisse sobre o assunto o Itamaraty, como braço do Poder Executivo no exterior.

Defendeu que a Acaf não pode ser vista como uma unidade de atuação estritamente burocrática e apontou a necessidade de coordenação interinstitucional pelo Poder Executivo, o que ainda não existe.

Josimar Mendes, PhD em Psicologia, *research associate* na *University of Oxford* e perito, assistente técnico e parecerista em casos judiciais de disputa de guarda e convivência após separação conjugal

O convidado relatou que foi convidado pela HCCH em 2024 para falar sobre o tema em uma reunião realizada na África do Sul em que se



discutiram questões relacionadas à violência doméstica e à subtração internacional de crianças. Observou que se trata de um debate presente no âmbito do direito de família e que há a dúvida, baseada tão somente em senso comum, sobre se a violência doméstica pode afetar os filhos ou seus melhores interesses.

Relatou que, desde o curso de mestrado, vem investigando questões de disputa de guarda e convivência. Em sua atuação, tem apontado a importância de utilizar a nomenclatura “princípio dos melhores interesses” e não “princípio do melhor interesse”, por ser aquela expressão fiel ao termo original cunhado em 1924 pela primeira convenção da antiga Liga das Nações – *the best interests of the child* – cuja tradução literal seria “os melhores interesses”. Além da fidelidade à expressão original, argumentou que é preciso entender que crianças e adolescentes, tal qual preconizam a Constituição Federal e o ECA, são seres multideterminados, com direitos, e que gozam de diversidade de proteção. Quando se fala sobre o seu bem-estar físico, psicológico e social, é preciso compreender que existem vários melhores interesses e não apenas um.

Observou que no Brasil, quando se discute questões de guarda e convivência, existe a primazia pela convivência familiar a todo custo, como se essa fosse a única questão que importasse para o desenvolvimento saudável de uma criança, embora isso não guarde nenhuma relação fática com a ciência. Assim, apontou a necessidade de quebrar o que chamou de mito de que o retorno ao país habitual é sempre a melhor escolha, especialmente quando existem outros determinantes, como a violência doméstica.



O expositor argumentou que é importante considerar o que a ciência propõe em relação ao ambiente de violência doméstica e aos seus impactos sobre adolescentes e crianças, especialmente as de tenra idade.

Afirmou que há extenso corpo de evidências científicas indicando que ambientes que, de modo geral, são tidos como instáveis, inseguros ou precários, podem ser danosos para o bem-estar e os melhores interesses de adolescentes e crianças, especialmente aquelas em tenra idade. Isso ainda não considera os casos em que ocorra violência doméstica. Também é muito claro que, de modo geral, um ambiente instável, inseguro e precário leva a uma série de fatores de risco, como ansiedade, depressão e problemas de ajuste social, de abuso de substâncias, de desenvolvimento cerebral, de obesidade e de saúde sexual infantil.

O debatedor relatou que, nos casos em que atuou, de crianças em tenra idade, com menos de quatro anos, foi observado que um ambiente estressor, causador do chamado “estresse na vida tenra”, tem impactos tanto do ponto de vista psicossocial quanto do ponto de vista biológico, como na saúde intestinal e na plasticidade neural da criança. É importante entender que esse tipo de ambiente afeta o desenvolvimento infantil. A criança precisa ter uma percepção de estabilidade, continuidade e segurança, o que é crucial para proteção dos seus melhores interesses, especialmente em casos de disputa de guarda.

A ideia a ser discutida nesses casos é: o contexto de violência doméstica afeta potencialmente a percepção de estabilidade, continuidade e segurança da criança, especialmente em tenra idade? Seguindo esse raciocínio tem-se que ambientes instáveis, inseguros e precários, que podem levar a



estresse na primeira infância, inclusive no contexto de violência doméstica, são prejudiciais ao bem-estar e aos melhores interesses de crianças.

O convidado observou que existe um debate, sem nenhuma evidência científica, sobre se a violência doméstica contra a genitora só é potencialmente maléfica ao desenvolvimento e ao bem-estar de uma criança se ela é testemunha direta ou se também é vítima dessa violência. Ele assegurou que isso não faz sentido do ponto de vista científico. Mencionou estudos apontando que a exposição de crianças à violência dirigida à sua figura parental é um fator que desencadeia os malefícios de um contexto de violência doméstica. Observou que uma mulher que é vítima de violência doméstica apresenta um conjunto de reações típicas de mulheres que sofrem esse tipo de violência. Na literatura inglesa, existe a expressão *battered woman syndrome* – síndrome da mulher espancada –, que agrupa um conjunto de sintomas e comportamentos típicos de uma pessoa que sofreu esse tipo de violência. A criança é impactada ao observar que sua mãe está tendo mudanças comportamentais, o que impacta na forma como ela provê o cuidado à criança. Não há como pensar que um ambiente de violência doméstica não impacta a criança, mesmo quando ela não tenha sido vítima direta ou presenciado a violência.

O convidado apresentou revisões de literatura em endosso a essas afirmações. Reforçou a ideia de que o ambiente de violência doméstica é gravoso para o desenvolvimento de crianças, especialmente aquelas em tenra idade, que tem impactos nas vias psicológica, fisiológica, neurológica, biológica e no desenvolvimento.

Quanto à reiterada afirmação de que é difícil avaliar como o contexto de violência doméstica impacta uma criança, o debatedor questionou



se há dificuldade real de avaliação ou se os juízos e as equipes que os assessoram não têm competência, habilidade e capacidade necessária para avaliar as situações de forma adequada e averiguar se existe ou não indício de violência e as consequências que isso pode ter para a criança. Para ele, seria o caso da segunda hipótese, porque, conforme referências da literatura em inglês, há problemas externalizantes ou internalizantes, que são comportamentos típicos de crianças nesses contextos, facilmente verificáveis por equipes profissionais capacitadas. Os problemas externalizantes incluem agressão, hiperatividade, falta de atenção, impulsividade, mentira, trapaça e *bullying*, ou seja, são comportamentos claramente observáveis e que podem ser ligados a um contexto de violência doméstica.

A Convenção da Haia dispõe que a criança não deve ser retornada ao Estado de residência habitual se houver risco grave de que seu retorno possa expor a criança a um dano físico ou psicológico ou, de outra forma, que ela possa ser colocada em situação intolerável. Ao questionamento sobre se a violência doméstica pode representar risco para a integridade física e psicológica da criança, o convidado respondeu afirmativamente, conforme a evidência científica disponível. Segundo ele, do ponto de vista científico, isso não é questionável.

Quanto aos desafios e salvaguardas necessárias, apontou a necessidade de ações efetivas em relação à situação das crianças e a das mulheres envolvidas em situações de violência doméstica e subtração internacional. Para ele, é importante entender que, no ambiente de Justiça como um todo, existem vieses, inclusive cognitivos, durante o processo de tomada de decisão. Há estereótipos de gênero tratados no protocolo do CNJ. Tem-se, ademais, que a tomada de decisão costuma ser focada nos adultos e não nas



crianças, contando com peritos *ad hoc* sem expertise. O orador relatou ter atuado em diversos casos em que se aplicava a Convenção da Haia e os peritos nomeados eram totalmente inaptos. Ele defendeu que as crianças e seus melhores interesses sejam realmente colocados em primeiro lugar, o que deve ser feito a partir de intervenções e protocolos baseados em evidências e não em boa vontade. É preciso também reconhecer e gerenciar adequadamente fatores de risco como a violência doméstica.

Renata Gil de Alcântara Videira, presidente da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A convidada observou que, embora a decisão do STF não tenha registrado explicitamente que houve mudança de interpretação da Convenção da Haia, esse avanço ocorreu, depois de longo sofrimento. Ela apontou que foram fixados parâmetros importantes para a aplicação da norma.

Observou que processos envolvendo a Convenção da Haia geralmente são longos, o que pode ser aferido em pouco mais de cem casos registrados entre 2007 e 2025. Há receio de qualquer exceção significar o não cumprimento da Convenção, o que, em sua visão, não é verdadeiro e não deve gerar preocupação. Apontou mudança de *mens legis*. Quando foi criada a Convenção da Haia, as crianças eram retiradas do ambiente em que viviam, que lhes era mais favorável. Atualmente, pelo menos nos processos brasileiros, 93% das pessoas que demandam são mulheres vítimas de violência, e, portanto, isso afeta a compreensão sobre qual seja o interesse das crianças, para que saiam de um contexto de violência de que são vítimas, de forma direta ou de forma indireta. Esse parâmetro foi cristalizado na decisão do STF, que



estabeleceu que a violência doméstica é uma exceção, em uma nova forma de aplicação da Convenção.

Segundo a expositora, houve muito debate em relação à comprovação da violência, especialmente sobre se basta a palavra da mulher ou se é necessário algum documento. Em muitos casos registrados em todo o mundo, as mulheres não sabem falar a língua do país onde vivem, mas precisam preencher documentos, inclusive na polícia, o que é muito difícil. Assim, é muito relevante o papel das embaixadas e dos consulados. O Instituto Nós por Elas elaborou um documento padrão contendo formulário de risco para casos de violência doméstica no Brasil, que pode ser adotado como prova de violência. É um documento preliminar que se tornou oficial no âmbito do Itamaraty e chegou a ser mencionado em votos durante a decisão do STF.

Na decisão do STF, foi determinada a adoção do protocolo com perspectiva de gênero no julgamento dos casos envolvendo a Convenção da Haia. O protocolo, uma norma obrigatória para todos os juízes brasileiros nos casos de violência doméstica ocorridos no território nacional, também deve ser aplicado aos casos da Convenção. Segundo a convidada, o CNJ e a Corregedoria Nacional têm fiscalizado e cobrado dos juízes brasileiros a adoção do protocolo, sob pena de responsabilização funcional em caso de não adoção.

A decisão do STF mencionou os princípios da duração razoável do processo e da eficiência e determinou a instauração de um grupo de trabalho pelo CNJ para tratar do assunto, no prazo de 60 dias. A convidada informou que se trata de atribuição da Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis do CNJ, o que inclui o tratamento de questões relativas à infância e à juventude no âmbito do Poder



Judiciário. Também informou a previsão de realização de estudos pelo Fórum da Infância e Juventude (Foninj) com vistas à adoção de regras uniformes em todo o Brasil para o tratamento de casos referentes à Convenção da Haia.

A decisão do STF também tratou de varas especializadas na Justiça Federal e de grupos de mediação. A oradora observou que as Mães da Haia e os grupos ligados à causa têm restrições ao uso da mediação, mas observou que o instrumento não deve ser mais utilizado como em casos anteriores, em que se privilegiava a palavra do genitor. A perspectiva de gênero também deve ser aplicada à mediação.

No que se refere ao risco grave de ordem física ou psíquica, trata-se do ponto fundamental da decisão do STF, tendo sido estabelecido que a exceção se aplica mesmo não sendo a criança vítima direta da violência.

Destacando que a decisão do STF será trabalhada pelo CNJ, a debatedora recomendou a todos os interessados que enviassem sugestões ao grupo de trabalho. Ela avaliou que a decisão do STF foi uma grande vitória, inclusive no que se refere às determinações sobre a atuação da AGU.

A convidada elogiou a atuação do Congresso Nacional, em especial a participação da Bancada Feminina de Deputadas e de Senadoras que compareceu à audiência no STF, quando, pela primeira vez na história, houve sustentação oral feita pessoalmente por uma parlamentar. A Deputada Soraya Santos falou em nome do Congresso Nacional, como procuradora do Poder Legislativo, quebrando um paradigma anterior de que era necessário que a representação fosse feita por algum advogado da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. A atuação das parlamentares foi decisiva para o julgamento, segundo a oradora.



A expositora observou que 103 países subscreveram a Convenção da Haia. Inicialmente, apenas quatro países (Uruguai, Austrália, México e Colômbia) tratavam de violência contra a mulher como uma exceção em interpretação ao texto. Ela argumentou que as questões relativas à violência contra a mulher não significam descumprimento de tratado internacional pelo Brasil. Os tempos modificam as relações sociais e a questão que deu origem à Convenção, voltada à proteção à criança, no ambiente a que ela era acostumada, já não vigora quando se tem um caso clássico de violência.

Registrou que o Brasil conta com cerca de 150 missões diplomáticas, mas apenas dez Espaços da Mulher Brasileira (EMUBs) nos consulados. Na maioria dos EMUBs ainda não há psicólogos, assistentes sociais ou uma ordem procedimental para receber vítimas de violência. Muitas mulheres ficam sem assistência adequada, inclusive quanto à representação, se precisam entrar com um processo. Essas mulheres são invisibilizadas e não conseguem fazer a sua denúncia, por não saberem como recorrer ao sistema de justiça. Elas enfrentam dificuldades ao recorrer às polícias, por não saberem preencher os formulários de ocorrência, e precisam do apoio dos consulados e embaixadas.

A oradora afirmou que os consulados e embaixadas do Brasil estão muito sensíveis a todas essas questões. Citou como exemplo os Consulados em Lisboa e em Roma, que já fazem todos os procedimentos, embora careçam de recursos humanos e financeiros. Essas estruturas devem ser fortalecidas, tendo em vista, inclusive, que uma parte considerável das mulheres imigrantes brasileiras não dispõem de recursos ou instrução para levar seus pedidos adiante, tendo em vista que são profissionais do sexo ou empregadas domésticas.



Por fim, a convidada destacou a grande evolução ocorrida no tema da audiência no último ano. Observou que há demanda reprimida, registrando a expectativa de serem recebidos muitos pedidos e manifestando sua satisfação quando uma resposta adequada pode ser oferecida, gerando o fim a uma situação de violência. Ressaltou a existência de instrumentos criados por órgãos dos Três Poderes, em busca de um problema que é tanto nacional quanto internacional, com a expectativa de oferecer exemplos reais de combate à violência contra as mulheres no Brasil e no mundo.

5.3 2ª Reunião Técnica, realizada em 21 de outubro de 2025: o Levantamento de Dados Estatísticos sobre Mulheres Brasileiras Vítimas de Violência no Exterior

5.3.1 Objetivos

- i) levantar o panorama atual e as carências de dados sistematizados sobre brasileiras vítimas de violência doméstica no exterior;
- ii) identificar quais informações já estão disponíveis;
- iii) discutir as limitações atuais, como subnotificação e ausência de integração entre órgãos nacionais e estrangeiros; e
- iv) ouvir as propostas do Observatório da Mulher do Senado Federal e do NUPESIC/UFF.

5.3.2 Convidadas

Letícia Leidens, coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de Crianças (NUPESIC/UFF); Maria Teresa Prado,



coordenadora do Observatório da Mulher do Senado Federal; Ingrid Xavier (NUPESIC/UFF).

5.3.3 Relato das exposições das convidadas

Maria Teresa Prado compartilha os fundamentos fáticos do lançamento da nova base de dados do Mapa Nacional da Violência de Gênero: Registros Internacionais²⁹. Inspirado por questionamento da atriz e ativista Luiza Brunet – que teria questionado a ausência de dados de violência contra mulheres no exterior, o Observatório atuou junto ao governo para obtenção das informações por intermédio dos consulados brasileiros.

Leticia Leidens chama a atenção para três situações distintas: a) a mulher imigrante vítima de violência doméstica; b) a mulher imigrante mãe, vítima de violência doméstica, em disputa de guarda e c) a mulher imigrante mãe, vítima de violência doméstica, acusada de subtração internacional.

Nos três casos, são mulheres que se deparam com diversos obstáculos: a) de ordem *subjetiva*, como o medo da represália, a falta de confiança nas instituições do País de residência, a dependência afetiva e/ou financeira; b) de ordem *objetiva*, como a irregularidade migratória, a incapacidade de se comunicar em outra língua, o desconhecimento da outra cultura – em especial, da cultura jurídica estrangeira –, a ausência de uma rede de apoio, as dificuldades de acesso a serviços públicos importantes (Saúde, Segurança Pública, entre outros), a discriminação – inclusive por motivos

²⁹ O Mapa é painel interativo de dados da violência contra a mulher, elaborado juntamente com o Instituto Avon e a Organização Social Gênero e Número. Trata-se de repositório nacional das bases de Saúde (DataSUS – SIM e Sinan), de Justiça (CNJ-DataJud), de Segurança Pública (Sinesp) e da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher do Instituto de Pesquisa DataSenado em conjunto com o Observatório da Mulher contra a Violência. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/mapadaviolencia> Acesso em 22 out. 2025.



sobrepostos (gênero, etnia, idade, origem) – estigmas culturais, não adesão de países à Convenção, a falta de informações e acesso a canais de denúncia efetivos.

Afirma que, em vez de orientação, informação e acolhimento, as mulheres se deparam com a criminalização de suas condutas. Com base em uma estimativa de cerca de 75% de casos de mulheres consideradas subtratoras, a convidada pondera que o julgamento ocorrerá no exterior, em países com perspectivas diferentes sobre o conceito de igualdade de gênero. Sublinha, ainda, o problema da obtenção de provas da violência doméstica em país estrangeiro.

Concorda com a assertiva de que dados, quando existem, são parciais, sendo necessário que se transformem em dados reais, que possam oferecer uma visão global sobre o fenômeno da violência doméstica e seus impactos nas dinâmicas de famílias multinacionais.

Defende que a discussão do tema seja baseada em dados quantitativos e qualitativos, com o auxílio de inteligência artificial para tratamento e análise das informações.

Critica a falta de acessibilidade e de transparência dos *sites* de instituições com atuação vinculada à Convenção da Haia de 1980, que apresentam um panorama incompleto da realidade, com bases de dados desatualizadas e elementos de informação insuficientes. Quanto à Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF)³⁰, por exemplo, identifica a ausência de dados qualitativos e quantitativos, tendo sido necessário o envio de e-mail

³⁰ Disponível em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/subtracao-internacional/subtracao-internacional> Acesso em 22 out. 2025.



para o acesso a tais elementos. Quanto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), menciona que o Datajud³¹ permite conhecer quantos casos estão pendentes, ficando de fora casos já resolvidos, por exemplo. Assevera que existe, inclusive, uma proposta de articulação da base de dados da ACAF com o Datajud. Sites de outras instituições (CJF³², AGU, Ministério das Relações Exteriores – MRE) limitam-se a divulgar informações sobre sua atuação ou de nível mais técnico. Apenas a Defensoria Pública da União (DPU)³³ e o Ministério das Mulheres teriam trabalhado com um conceito de divulgação de informações úteis a pessoas leigas. Fez, ainda, referência à cooperação técnica do Observatório da Mulher com o MRE e o OBMIGRA³⁴, cujos relatórios visam traduzir em números a realidade de migrantes, imigrantes e refugiados.

Enuncia as dimensões que devem nortear o fluxo de atendimento e de registro de dados: existência de informações acessíveis; oferta de canais de denúncia e de proteção eficientes; alimentação de uma plataforma de dados em tempo real.

Sem um fluxo eficaz, a subnotificação dos casos subsistirá. Faz alusão às hipóteses em que há atuação, no Brasil, da advocacia privada, nos quais a ACAF não intervém e as mulheres tornam-se invisíveis para alguns bancos de dados antes mencionados. Situação similar se verifica com mulheres no exterior.

Passa a enumerar propostas de encaminhamento:

³¹ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/> Acesso em 22 out. 2025.

³² Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/CECINT/subtracao-internacional-de-crianca> Acesso em 22 out. 2025.

³³ Disponível em <https://direitoshumanos.dpu.def.br/coordenacao-de-assistencia-juridica-internacional-caji/>

³⁴ Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados> Acesso em 22 out. 2025.



-
- Rapidez e celeridade do acesso às informações detalhadas, divulgadas em linguagem simples, sobre a Convenção da Haia de 1980;
 - Garantia de que seja intuitiva e descomplicada a formalização de denúncias pelos canais apropriados (Ligue-180, consulados, embaixadas³⁵);
 - Ampliação dos canais de denúncia e auditabilidade de sua atuação (por exemplo, a denúncia por whatsapp do Ligue-180 funciona de fato? Ou o MRE acompanha o caso de mães brasileiras até seu desfecho ou apenas encaminha o resultado parcial do procedimento administrativo ou judicial?);
 - Previsão de mecanismos de proteção local, entre eles, a investigação de quais países enviam e recebem o maior número de pedidos de cooperação jurídica internacional pertinentes à Convenção; a elaboração estudos comparados sobre a aplicação da Convenção em cada país; a identificação do fluxo de atendimento de casos de violência doméstica, no que respeita, por exemplo, ao exame de corpo de delito etc.
 - Elaboração e publicação de mapas e fluxogramas que traduzam para pessoas leigas as orientações necessárias à salvaguarda de seus direitos;
 - Formação continuada dos agentes integrantes da rede da Haia sobre as nuances de aplicação da Convenção, pois há indícios de que juízes não têm conhecimento aprofundado do texto;

³⁵ A convidada critica a falta de permeabilidade de consulados e embaixadas a demandas dos cidadãos. Cita o exemplo da Clínica Jurídica, que, mesmo sendo um órgão técnico, encontrou barreiras no diálogo com referidos órgãos.



-
- Aprimoramento do protocolo de retorno da criança, com a garantia de respeito ao direito à convivência familiar com a mãe;
 - Instituição de método de coleta de dados relevantes sobre os casos da Convenção, com recorte de nacionalidade, situação migratória, gênero, raça, etnia, origem, idade, condição de pessoa com deficiência, entre outros, de todos os envolvidos (genitores e crianças);³⁶
 - Desenvolvimento e articulação de bases de dados completas e distintas, que contemplem as 3 situações de mulheres aludidas pela convidada no início da fala;
 - Elaboração de painel temático sobre os diversos conceitos locais de violência doméstica³⁷;
 - Pesquisa qualitativa com mulheres, com o objetivo de conhecer as suas experiências em busca de soluções adequadas.

Finaliza com uma frase que simboliza toda a dor e desalento das mães da Haia: “Não estou fugindo, volto para buscar ajuda”.

Ingrid reitera a afirmação no sentido dos obstáculos à obtenção de dados oficiais sobre os casos da Haia. Cita o contato com o Ligue-180 com este objetivo e a resposta negativa que recebeu.

³⁶ A convidada refere-se a formulário da ACAF, que sugere ser aprimorado.

³⁷ A elaboração do painel temático é fundamental para a análise das alegações de violência doméstica praticada em âmbito local. Na 1ª reunião técnica, o representante do Ministério da Justiça presente apontou como entrave à padronização de entendimentos sobre a Convenção justamente a divergência conceitual existente sobre o tema nos diversos países signatários.



Encaminhando o final da reunião, a coordenadora da reunião menciona a experiência do formulário instrumentalizado pelo Consulado de Roma e ratifica a importância de analisar como têm sido conduzidas as ações de treinamento dos agentes da rede da Haia e de reforçar a necessidade de registro das ocorrências de violência doméstica pelos consulados. Além disso, sustenta ser imprescindível a análise da capacidade do Ligue-180 para atender ao tipo de demanda objeto da Convenção

5.4 Missão oficial do corpo técnico da CDHHAIA ao II Fórum Global sobre Violência Doméstica e a Aplicação da Convenção da Haia de 1980, em Fortaleza, Ceará, no período de 27 a 30 de outubro de 2025

5.4.1 Objetivo

O evento buscou dar continuidade aos debates iniciados na primeira edição (realizada em 2024, na África do Sul), com foco especial no enquadramento da violência doméstica como exceção de risco grave à integridade da criança ou do adolescente, a impedir o retorno imediato ao país de residência habitual, nos termos do artigo 13(I)(b) da Convenção da Haia de 1980.

Reuniu autoridades, especialistas, operadores do direito e representantes de mais de 30 países para compartilhar experiências, debater estratégias e refletir sobre boas práticas aplicáveis à interpretação da Convenção.

Os convidados e a programação seguem anexos ao presente relatório. Tendo em vista a quantidade de participantes, as múltiplas



abordagens e a extensão do evento, o relato das exposições será apresentado de forma ligeiramente diferente da que tomou lugar nas demais diligências.

5.4.2 Destaques das exposições dos convidados

Diversos painéis foram dedicados à evolução da interpretação e aplicação do artigo 13(I)(b) desde o primeiro Fórum, especialmente em casos que envolvem violência doméstica contra a mãe acusada de subtração internacional.

O entendimento majoritário dos participantes firmou-se no sentido de que a criança que presencia violência doméstica contra um dos pais (especialmente a mãe) é também uma vítima. Houve dissenso, entretanto, no que respeita i) ao próprio conceito do que seja violência doméstica ii) ao enquadramento da violência doméstica como uma exceção contida no art. 13(I)(b), considerando a possibilidade de aplicação de medidas protetivas no país de residência habitual e iii) à questão da prova da violência doméstica, se seria baseada em meras alegações ou em indícios concretos de agressões.

Quanto ao item i), é bastante difundida em âmbito internacional a noção de que a violência doméstica se restringe a agressões físicas, desconsiderando o controle coercitivo exercido pelo agressor (Makiko, Kitanaka, B. Clarke). Soma-se a isso a tolerância com um limiar elevado (*high threshold*) para a configuração do quadro de violência, que considera os parâmetros da natureza da agressão, frequência e intensidade, ou seja, certos tipos de agressão, por sua frequência, não seriam reputados violência doméstica, a exemplo de uma única agressão de estupro (B. Soares). Na África do Sul, um quadro de ansiedade desenvolvido pela mãe não costuma ser considerado violência doméstica para fins de enquadramento no art. 13(I)(b)



(C. Mocumie). Em suma, o controle coercitivo³⁸ – similar ao conceito de violência psicológica na lei brasileira – não é amplamente aceito como um tipo de violência doméstica.

Quanto ao item ii), número expressivo de palestrantes defende o retorno imediato ao país de residência mesmo em caso de violência doméstica praticada contra a própria criança, alegando que sempre é possível a aplicação de medidas protetivas, seja pelo Estado requerente, seja pelo Estado requerido – no último caso, as salvaguardas devem ser respeitadas pelo outro país (Mocumie). No entanto, medidas protetivas não parecem ser eficazes (B. Clarke). Com efeito, eventuais compromissos estabelecidos pelo país requerido e assumidos pelo país de residência habitual (*undertakings*) são descumpridos por diversos motivos: os perpetradores simplesmente não obedecem às medidas; estas não duram tempo suficiente (*short-term orders*); da mesma forma, o suporte do sistema legal e socioassistencial é provisório (há relatos de que mães foram acolhidas em abrigos estrangeiros pós-retorno por apenas três semanas) e insuficiente (R.O. Ruth).

Em contrapartida, ponderou-se que, em geral, mulheres não têm sucesso quando fundamentam sua defesa no art. 13(I)(b) (M. Weiner, B. Clarke). Chamou atenção a referência a uma pesquisa na qual, do universo de 114 casos norte-americanos relacionados à aplicação da Convenção no período de julho de 2022 a junho de 2024, 77% foram iniciados por pais contra mães, sendo que em 79% elas alegaram violência doméstica, maus-tratos cometidos

³⁸ A literatura científica distingue controle coercitivo e violência psicológica como conceitos não idênticos, embora ambos compartilhem da mesma raiz, como aponta o jurista e pesquisador espanhol Carlos Bardavío Antón. Nas palavras do autor, “ambas violencias tengan una misma raíz de lo injusto al atacar en ambos casos la libre capacidad de la voluntad en situaciones de dinámicas de violencia de control. [...] , en la violencia de género psicológica sutil se utilizan en ocasiones técnicas de persuasión coercitiva como forma de violencia de control”. BARDAVÍO em sua obra “Violencia de género psicológica y persuasión coercitiva: dos violencias especiales ¿y una misma raíz de lo injusto?” (2023)

pelos reclamantes ou ambos. Em apenas 17%, a alegação de violência doméstica para fins do art. 13(I)(b) foi bem-sucedida³⁹. Cogitou-se, inclusive, a proposição de uma nova convenção (Convenção sobre Segurança para Sobreviventes de Violência Familiar Envolvidos em Disputas Internacionais de Custódia) com o objetivo de buscar um equilíbrio das forças (Merle Weiner).

No que respeita ao item iii) os debates se concentraram no binômio exigência de indícios consistentes de prova da violência x dificuldades de produção de prova da violência. Além dos obstáculos enfrentados pela mulher imigrante para acessar os sistemas da segurança pública e da assistência social em país estrangeiro, verifica-se considerável resistência das autoridades estrangeiras no que respeita ao compartilhamento de provas sobre seus nacionais (Rodrigo Meira).

Sobre as barreiras, participantes reforçaram o alerta sobre ser preciso considerar os diferentes eixos de vulnerabilidade (raça, classe), a condição de isolamento, as barreiras linguísticas, a discriminação para contextualizar a situação da mulher imigrante. Sem rede de apoio na sociedade ou comunidade, ela terá dificuldades para fazer o registro da violência, para acessar o sistema de saúde, serviços sociais ou assistência jurídica. Nesse sentido, a assistência consular desempenha um papel relevante (J. Albuquerque). A discriminação é um fator que deve ser considerado em análises da Convenção, especialmente neste momento de recrudescimento, em escala mundial, de políticas anti-imigração (J. Silva): no Japão, por exemplo, é extremamente difícil para quem não fala japonês encontrar proteção nos abrigos (Kitanaka), enquanto na França dificilmente um juiz francês decidirá

³⁹ Disponível em <https://www.typeinvestigations.org/investigation/2025/06/17/nowhere-in-the-world-to-run-the-international-law-ripping-children-from-their-mothers/?src=longreads> Acesso em 21 de novembro de 2025.



de forma desfavorável a um nacional (A. Boiché). Outras barreiras seriam o alto custo da ação e a dependência financeira (Makiko).

O Fórum registrou críticas consistentes a autoridades administrativas e tribunais que minimizam os impactos da violência doméstica, inclusive sobre as crianças (Barnett), bem como esforços de determinados países para superar uma posição tradicional que revitimiza as mulheres acusadas de subtração.

Também houve forte apelo por uma abordagem de gênero nos processos judiciais, para refletir o fato de que a violência doméstica contra a mãe afeta diretamente a criança (física, emocional e psicologicamente). Nesse sentido, destaca-se a aprovação, no Brasil, do Protocolo de Atuação Judicial sob Perspectiva de Gênero – Violência Doméstica em casos de Subtração Internacional de Crianças. A interseccionalidade de vulnerabilidades (gênero, migração, raça, classe, religião etc.) sujeita mulheres a formas específicas e agravadas de violência e discriminação, requerendo um olhar diferenciado sobre o grave risco e sobre a necessidade de medidas protetivas (Guilherme Calmon). Outra iniciativa que merece reconhecimento é o programa PGU Delas, também com objetivo de difundir a perspectiva de gênero na atuação judicial da AGU (Vitor Soares).

Entre as recomendações debatidas, sublinhamos as seguintes:

a) investir em capacitação de autoridades judiciais e administrativas para considerar a violência doméstica como fator de risco nas decisões da Convenção (M. Weiner), estabelecendo que apenas magistrados especializados no tema possam analisar os casos da Convenção (Lady Morag, acerca da experiência da Escócia);



b) desenvolver estratégias de prevenção e de proteção para grupo específico de mulheres imigrantes, estabelecendo a confiança destas no sistema;

c) estabelecer protocolos seguros para a oitiva de mulheres e crianças, tanto em âmbito administrativo, no caso das primeiras, quanto em âmbito judicial, no caso de ambas;

d) fortalecer mecanismos de cooperação judicial entre países (por exemplo, por meio de autoridades centrais ou mesmo de auxílio direto) e de gestão proativa de casos para a produção hábil de provas (B. Keith);

e) promover linhas orientadoras ou diretrizes adicionais — potencialmente revisando ou complementando o Guia de Boas Práticas da HCCH — para lidar especificamente com os casos de violência de gênero, reavaliando, inclusive, a noção de efetividade das medidas protetivas para assegurar o retorno seguro da criança ou do adolescente em casos comprovados de violência doméstica, reservando a ferramenta para casos em que subsistem dúvidas sobre o grave risco (B. Soares);

f) criar redes de monitoramento pós-decisão para acompanhar os efeitos das ordens de retorno ou de não retorno sobre a criança e a mãe;

g) facilitar uma interpretação sistêmica dos documentos internacionais (UNCRC, ICHR, CEDAW, Convenção de Belém do Pará), imprimindo à Convenção uma abordagem de Direitos Humanos (N. Rubaja);



h) encorajar a participação de vítimas, organizações de direitos humanos e redes de mulheres para garantir que as políticas resultantes sejam centradas nas necessidades reais das famílias afetadas;

i) Rever o recurso à mediação (v. Recommendation CM/REC (2025) 4 of Committee of Ministers of Europe), admitindo-a apenas quando não há a alegação de violência doméstica (L. Naaber)

5.7. Denúncias Recebidas pela CDHHAIA

Desde sua instalação, a CDHHAIA recebeu denúncias de mulheres brasileiras marcadas por violência e sofrimento, mas também por força, esperança e resistência. Esses casos demonstram que, em diversas situações, a Convenção da Haia de 1980, criada para prevenir a subtração internacional de crianças, tem sido aplicada sem a devida consideração das circunstâncias de violência vivenciadas por mães e filhos, bem como do risco grave que tal retorno pode representar à integridade física e emocional das crianças.

No presente Relatório, compartilhamos a seguir um breve resumo das denúncias recebidas, preservando integralmente a identidade das crianças e das mães que confiaram suas histórias à Subcomissão na busca por apoio e providências. Ressalta-se, contudo, que, caso alguma autoridade manifeste interesse em adotar medidas a partir das informações apresentadas, poderemos disponibilizar os contatos e o inteiro teor das denúncias, desde que haja autorização expressa das mães envolvidas.

Cumpre ainda destacar que nem todas as mulheres que procuraram a Subcomissão são “Mães da Haia”. Muitas são brasileiras que também foram



vítimas de violência no exterior e enfrentam processos de guarda de seus filhos em países estrangeiros, embora seus casos não envolvam subtração nem a aplicação da Convenção. Ainda assim, essas mulheres encontraram na CDHHAIA um espaço de escuta e orientação humanizada.

Caso 1

Brasileira, viveu anos de violência física, sexual, psicológica e patrimonial no exterior, praticada pelo genitor de seus filhos. As agressões foram comprovadas por provas periciais. Com ajuda de amigos, conseguiu fugir com os filhos para o Brasil, mas acabou sendo acionada judicialmente com base na Convenção da Haia. Mesmo amparada por medidas protetivas e com vitórias em primeira e segunda instâncias, ainda enfrenta um recurso apresentado pelo agressor, que ameaça a segurança de seus filhos, de 6 e 11 anos, também vítimas de violência física.

Caso 2

Brasileira, foi presa por um mês em um país europeu e hoje responde ao processo da Convenção da Haia em liberdade condicional. A decisão judicial que determinou o retorno de seu filho, de 9 anos, desconsiderou o risco à integridade física e psicológica da criança, que foi novamente exposta ao lar da avó paterna, acusada de envolvimento com prostituição e tráfico internacional de pessoas, o mesmo ambiente em que o menino sofreu violência sexual.

Caso 3



Brasileira, fugiu do Brasil com sua filha de 6 anos após anos de agressões e ameaças de morte do genitor. Mesmo tendo obtido asilo em um país da América do Norte, a criança foi repatriada ao Brasil para viver com o agressor. Desde então, perdeu todo contato com a filha e vive atormentada pelo medo de que algo lhe aconteça.

Caso 4

Brasileira, sobreviveu a tentativas de feminicídio e hoje enfrenta um processo da Convenção da Haia que pode separá-la de seu filho de 6 anos. Exausta física e emocionalmente, relata sintomas de trauma e medo constante enquanto aguarda a decisão judicial. Para ela, a falta de proteção às mães vítimas de violência e a aplicação mecânica da Convenção da Haia são formas de violência institucional que perpetuam o sofrimento.

Caso 5

Brasileira, acusada de subtração internacional após fugir de um país europeu como única forma de proteger sua filha, de 12 anos, ameaçada por uma adoção forçada promovida pelo serviço social local. Além da violência doméstica e institucional, denuncia o genitor por agressões físicas, sexuais e ameaças com armas. Embora possua medida protetiva concedida no Brasil, o documento não foi reconhecido pelas autoridades estrangeiras.

Caso 6

Brasileira, alerta para o risco grave à segurança de seu filho de 9 anos, após decisão que determinou o retorno da criança a um país da América do Norte. Ela relata um histórico de violência doméstica, negligência paterna e



investigações criminais contra o genitor, além da ausência de escuta da criança durante o processo.

Caso 7

Brasileira, denuncia que seu filho de 7 anos foi repatriado para país da América do Sul com base em um laudo psicológico falso, aceito pela Justiça local sem direito ao contraditório. Segundo ela, a profissional responsável faria parte de um esquema de corrupção que favorece pais agressores. O menino estaria há mais de dez meses sob a guarda do homem que ela considera um abusador.

Caso 8

Brasileira, relata um relacionamento marcado por violência física e psicológica. Grávida, conseguiu fugir para o Brasil, mas acabou sendo acusada de subtração internacional com base na Convenção da Haia. O genitor, mesmo com histórico criminal, obteve na Justiça o retorno do filho, de 7 anos, ao país da América do Norte do qual fugira. Ela denuncia a omissão das autoridades e defende que casos de violência passem por avaliação prévia de risco, com especialistas em gênero antes de qualquer decisão judicial.

Caso 9

Brasileira, conta que o genitor levou seu filho para um país europeu e se recusa a devolvê-lo, mesmo após decisão judicial brasileira anulando a tutela. Segundo ela, o menino sofre ameaças e coerção psicológica, vivendo com documentos inativos e matriculado em uma escola estrangeira sem respaldo legal.



Caso 10

Brasileira, denuncia que sua filha, de 10 anos, foi retirada à força da escola e entregue ao genitor agressor, que possui histórico de violência, em um país europeu. Ela relata ter sido vítima de xenofobia institucional, com a desconsideração de provas e laudos médicos que apontavam o abuso sofrido pela criança.

Caso 11

Brasileira, narra anos de abusos, violência e omissão institucional. Após um longo processo de alienação parental, um de seus filhos tentou suicídio. Mesmo diante de provas e laudos que indicavam risco, a Justiça de um país da América do Norte manteve a guarda das crianças com o genitor.

Caso 12

Brasileira, mãe de um adolescente de 12 anos, vive há anos em um país da América do Norte. Ela relata que o genitor levou o filho de forma ilícita para o Brasil, como forma de vingança. Desde então, enfrenta graves dificuldades para reaver a guarda, enquanto o adolescente permanece afastado da escola e do convívio familiar.

5.8. Encaminhamento de ofícios

Até a data de conclusão deste Relatório, a CDHHAIA foi amplamente atendida pelas instituições oficiadas, tendo recebido quantidade significativa de respostas aos cerca de 40 ofícios encaminhados ao longo dos trabalhos. No entanto, o inteiro teor desses documentos não será reproduzido neste relatório, em razão de conterem informações sigilosas envolvendo



crianças, adolescentes e processos judiciais em curso. Tais dados configuram informações pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), e estão protegidos também pelo artigo 55 do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

6. Soluções no horizonte

6.1. A decisão do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 4.245 e nº 7.686

Em 27 de agosto deste ano, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela parcial procedência dos pedidos formulados nas referidas ações, em julgamento conjunto.

O tema dos julgados é a aplicação da Convenção da Haia de 1980 e sua compatibilidade com a Constituição Federal (CF) de 1988, tendo a Corte Suprema fixado as seguintes teses:

i. a Convenção da Haia de 1980 sobre os aspectos civis da subtração internacional de crianças é compatível com a Constituição Federal, possuindo *status* supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, por sua natureza de tratado internacional de proteção de direitos da criança;

ii. a aplicação da Convenção no Brasil, à luz do princípio do melhor interesse da criança (art. 227, CF), exige a adoção de medidas estruturais e procedimentais para garantir a tramitação célere e eficaz das ações sobre restituição internacional de crianças;



iii. a exceção de risco grave à criança, prevista no art. 13 (1) (b) da Convenção da Haia de 1980, deve ser interpretada de forma compatível com o princípio do melhor interesse da criança (art. 227 da Constituição Federal) e com perspectiva de gênero, de modo a admitir sua aplicação quando houver indícios objetivos e concretos de violência doméstica, ainda que a criança não seja vítima direta.

Nesse sentido, a Convenção materializa normas constitucionais de proteção à infância e de proteção à dignidade da pessoa humana, integrando o ordenamento jurídico brasileiro com o *status* de norma supralegal, por ser um tratado internacional sobre direitos humanos.

A interpretação do texto da Convenção deve ser orientada pelo princípio do melhor interesse da criança.

Como visto, a Convenção estabelece a regra do retorno imediato da criança ilicitamente retida ou transferida de sua residência habitual, mas prevê exceções, entre elas, a existência de risco grave de submeter a criança, no seu retorno ao país de residência habitual, a perigos de ordem física, psicológica ou a situação intolerável.

Em relação à referida exceção, o STF assentou que deve ser interpretada à luz da perspectiva de gênero, para admitir sua aplicação quando houver indícios objetivos e concretos de violência doméstica (alegações suficientemente fundamentadas), ainda que a criança não seja vítima direta, visto que a exposição da mãe a situações de violência pode acarretar efeitos negativos no bem-estar da criança.



Além disso, a Corte manifestou ciência sobre o cenário de morosidade no qual tem se verificado a aplicação judicial da Convenção, o que compromete a eficácia das normas protetivas e a reputação do País. Conforme apontado pelo Supremo, a demora contribui para a consolidação de novos vínculos no Estado de acolhimento, gerando prejuízos para as crianças.

No afã de combater a lentidão, o STF determinou as seguintes medidas estruturais e procedimentais para garantir a tramitação célere e eficaz das ações sobre restituição internacional de crianças:

a) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – a criação de um grupo de trabalho interinstitucional para elaborar proposta de resolução que assegure decisões finais em, no máximo, um ano;

b) ao CNJ – a promoção de ajustes na Resolução CNJ nº 449, de 2022, para: i) estabelecer o dever de informação sobre a existência de ação judicial de guarda da criança no território nacional, e ii) atribuir ao Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) a gestão da tramitação dessas ações no país;

c) aos Tribunais Regionais Federais (TRFs) – a concentração da competência em varas da capital para uniformidade e agilidade;

d) aos TRFs – a instituição de núcleos de apoio especializado aos magistrados, focalizando a conciliação, a adoção de práticas e metodologias restaurativas, a coordenação de perícias psicossociais;

e) aos TRFs – a implementação de selos de tramitação preferencial em sistemas eletrônicos;



f) ao Executivo – o fortalecimento da Autoridade Central Administrativa Federal com metas de desempenho;

g) ao Executivo – a avaliação sobre a conveniência da adesão do Brasil à Convenção da Haia de 1996;

h) ao Executivo – a elaboração de protocolo de atendimento a mulheres e crianças vítimas de violência doméstica, adotável nos consulados no exterior, tomando como referência o projeto-piloto desenvolvido pelo Consulado-Geral do Brasil em Roma;

i) ao Executivo e ao Legislativo – a avaliação sobre legislação específica para regulamentar a Convenção da Haia de 1980, em especial no que concerne aos aspectos processuais e probatórios de sua aplicação;

j) aos TRFs e tribunais de justiça – a celebração de acordos de cooperação judiciária entre tribunais para compartilhar informações, estruturas e equipes multidisciplinares.

A decisão do STF deve incentivar a uniformização de julgados dos tribunais e juízes brasileiros, sensibilizando-os para o exame de causas sob a perspectiva de gênero.

No entanto, importa ressaltar que o julgamento dessas ADIs não exauriu a discussão e não representou uma solução definitiva, pois há diversos encaminhamentos a serem analisados e implementados por outras instituições.

Além disso, até o momento somente a ementa da decisão foi publicada, de modo que a sociedade tem apenas uma visão incompleta sobre o debate que tomou assento na Corte Suprema.



Por fim, em que pese o avanço representado pela decisão do STF, em relação a vários pontos suscitados pelas Mães da Haia e as autoridades ouvidas nas diligências da CDHHAIA, causa-nos preocupação a medida contida na determinação “d” (a instituição de núcleos de apoio especializado aos magistrados para promover a conciliação, com adoção de práticas e metodologias restaurativas).

A despeito de seus méritos, alguns teóricos reconhecem que a aplicação de Justiça Restaurativa em contexto de violência doméstica contra as mulheres, quando realizada sem a compreensão das relações de poder subjacentes, constitui um grave perigo de revitimização e uma violação da principiologia protetiva da Lei Maria da Penha, diante da cultura brasileira profundamente sexista. Dessa forma, é imperioso que as mediações sugeridas levem em conta as particularidades que envolvem os casos de violência doméstica para que não haja revitimização, bem como a necessidade de capacitação especializada para mediação em casos internacionais (mediador bilíngue etc.).

6.2. Encaminhamentos da Subcomissão

6.2.1. Lançamento Plataforma Digital, em 2026.

Os debates da Subcomissão evidenciaram a necessidade urgente de oferecer informações centralizadas, acessíveis e confiáveis, capazes de orientar brasileiras que vivenciam esse cenário de violência e vulnerabilidade no exterior. Nesse sentido, uma das iniciativas mais eficazes apontadas pela CDHHAIA é a criação de um espaço digital específico, que reúna dados,



orientações e canais institucionais de apoio, funcionando como uma rede integrada de proteção e acolhimento a essas mulheres.

Nesse contexto, a CDHHAIA, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) do Senado Federal, está desenvolvendo uma plataforma digital de referência voltada para brasileiras vítimas de violência doméstica no exterior, a ser finalizada e lançada no ano de 2026. O objetivo é oferecer informações claras, dados confiáveis e serviços organizados, em um espaço acessível e de fácil utilização.

A plataforma terá como principais funções: a) reunir e centralizar publicações oficiais, materiais e cartilhas; b) organizar serviços governamentais e não governamentais por tipo de apoio; c) disponibilizar dados sobre a temática, por meio de painéis e levantamentos confiáveis; d) oferecer informações objetivas sobre a Convenção da Haia, seus procedimentos e instâncias envolvidas; e e) mapear e disponibilizar espaços de interação já existentes.

O conteúdo abrangerá: i) violência doméstica e de gênero no exterior: com orientações práticas em linguagem acessível; ii) questões relativas aos filhos: guarda, subtração internacional, violência vicária e medidas de proteção; iii) Convenção da Haia: explicação objetiva, etapas processuais, papéis institucionais e contatos úteis (consulados, advogados *pro bono*, organizações da sociedade civil de apoio à brasileiras no exterior etc); iv) serviços e canais de atendimento: organizados por tipo de apoio (jurídico, psicológico, social, consular e emergencial) e por país; v) publicações oficiais e dados consolidados: que retratem a realidade enfrentada por brasileiras no exterior.



Para aderir a tal iniciativa foram convidados os seguintes órgãos e organizações da sociedade civil: Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Ministério Público Federal; Defensoria Pública da União; Ordem dos Advogados do Brasil; Advocacia-Geral da União; Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Rede Brasileira de Juízes de Enlace; Revibra Europa; Gambe; Instituto Nós por Elas; Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de crianças da Universidade Federal Fluminense (NUPESIC/UFF); ONU Mulheres; e Grupo Mulheres do Brasil.

Até o momento, manifestaram interesse em aderir ao projeto de criação da plataforma digital a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho da Justiça Federal, o Ministério Público Federal, a Rede Brasileira de Juízes de Enlace, e as organizações Revibra Europa, Gambe, Instituto Nós Por Elas, NUPESIC/UFF e Grupo Mulheres do Brasil. Ressalta-se que estas sete últimas instituições já encaminharam materiais para compor o conteúdo da plataforma digital.

6.2.2. Apresentação de novo texto ao Projeto de Lei nº 565, de 2022 na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal:

O novo substitutivo apresentado pela Senadora Mara Gabrilli ao PL nº 565, de 2022 é fruto de um amplo processo de diálogo e construção coletiva em torno da matéria ao longo dos trabalhos da Subcomissão e de um alinhamento e esforço conjunto em aprimorar a aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil nos casos que envolvem violência doméstica. Inclusive atendemos, ao menos parcialmente, a recomendação do STF, no teor da decisão



do julgamento das ADIs 4245 e 7686, feita ao Poder Legislativo sobre a necessidade de legislação específica para regulamentar a Convenção da Haia de 1980, em especial no que concerne aos aspectos processuais e probatórios de sua aplicação.

O projeto dispõe que violência doméstica configura grave risco físico ou psíquico à criança e ao adolescente ou de submetê-los a outra situação intolerável, nos termos do art. 13 (I)(b) da Convenção da Haia, ficando a autoridade judicial brasileira dispensada de determinar o retorno da criança ou adolescente ao país estrangeiro de residência habitual após a análise dos indícios de exposição do genitor ou da criança e adolescente à violência doméstica.

São destaques do novo texto:

- Definição de violência doméstica e de risco no substitutivo de forma mais estruturada. O novo texto organiza os indícios, tais como medidas protetivas, laudos médicos ou psicológicos, relatórios de órgãos de proteção estrangeiros e outros elementos que possam formar a convicção judicial;
- Aprimoramento do processo de oitiva da criança ou adolescente, para garantir o direito de ser ouvido de forma adequada, por meio de profissionais habilitados ou escuta especializada, protegendo a criança ou o adolescente de circunstâncias que possam agravar seu sofrimento e exigindo fundamentação adequada caso a oitiva não seja realizada;
- Integração com outras leis nacionais, como a Lei Maria da Penha, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei da Escuta Protegida e a



Lei Henry Borel, alinhando o tratamento de casos de subtração internacional com as normas nacionais de proteção à criança, ao adolescente e à mulher;

- Caracterização da inexistência de tratamento de saúde adequado no país de residência habitual e da separação da criança ou do adolescente com deficiência de seu cuidador principal como circunstâncias aptas a configurar o grave risco físico ou psíquico que impedem seu retorno ao país estrangeiro;

- Avaliação pela justiça brasileira, na análise do processo, se, decorrido período igual ou superior a 1 (um) ano entre a data da transferência ou retenção indevida e o início do processo perante a autoridade brasileira, há elementos suficientes que demonstrem que a criança ou adolescente já se encontra integrada ao novo meio em que passou a residir;

- Inserção de dispositivo que visa a assegurar a igualdade processual perante a Justiça brasileira, em atendimento a uma demanda justa de mães e de organizações da sociedade civil de defesa dos direitos das mulheres;

- Homenagem à Eliana März, que passará a nomear a futura lei, em reconhecimento à luta dessa mãe brasileira que, movida pelo amor e pela coragem, enfrentou circunstâncias extremas em defesa de sua filha.

6.2.3. Publicação de texto impresso sob o formato “revista”

A publicação da revista da Subcomissão, cuja elaboração estava prevista no Plano de Trabalho do colegiado e que já se encontra disponível para acesso em formato digital e impresso, apresenta de forma sensível, acessível e



humanizada o trabalho desenvolvido pela CDHHAIA nos 190 dias de suas atividades. A publicação une informação, acolhimento e poesia. Sua abertura, marcada pela canção *Maria, Maria*, de Milton Nascimento, dá o tom da edição: um convite à empatia, à força feminina e à resistência. Os versos da música, permeando o design da revista, reforçam a ideia de que cada das Mães da Haia carrega uma história de dor, mas de coragem e resiliência.

Nesse espírito poético, a revista utiliza nomes fictícios, todos iniciados por “Maria”, para proteger a identidade das mães e crianças e, ao mesmo tempo, simbolizar milhares de mulheres brasileiras que são vítimas de violências fora do nosso país. Essas “Marias” representam não apenas indivíduos, mas arquétipos de luta, maternidade e sobrevivência. Seus relatos ilustram o impacto da aplicação da Convenção da Haia em casos que envolvem violência doméstica.

A revista também apresenta, de maneira resumida e integrada, as reuniões realizadas, os avanços institucionais e legislativos obtidos, e todo o esforço institucional realizado pela CDHHAIA, sob a presidência da Senadora Mara Gabrilli, para ouvir mães, autoridades, especialistas, representantes da academia e organizações da sociedade civil; acompanhar de perto os debates que, ao longo do ano, mobilizaram diferentes frentes institucionais; e sistematizar, com rigor e sensibilidade, todas as informações compiladas sobre subtração internacional de crianças em contextos de violência doméstica. O resultado é um panorama preciso e humanizado, que reflete a complexidade do tema e a dedicação da Subcomissão em transformar relatos de sofrimento em propostas concretas de proteção e justiça.

6.2.4. Recomendações e Indicações



6.2.4.1. Ao Poder Executivo, instamos

- a criação de um comitê interinstitucional de caráter permanente, com competência para debater questões atinentes à Convenção da Haia de 1980 e promover levantamentos estatísticos pertinentes ao tema, com foco em número de casos que foram ajuizados sem parecer da ACAF;
- a análise da viabilidade da apresentação de minuta de projeto de lei para regulamentar a aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil, em âmbito administrativo e judicial;
- a delimitação das atribuições e competências da autoridade central de modo a garantir uma atuação mais eficaz e padronizada do órgão;
- a análise da conveniência de aderir à Convenção da Haia de 1996, sobretudo no que respeita à interação do documento internacional com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- o ajuste na tradução do título e do texto da Convenção, substituindo o termo “sequestro” por “subtração”, tecnicamente mais apropriado e menos estigmatizante;
- (MRE) a avaliação da possibilidade de aumentar o número de EMUBs nos consulados, bem como de aprimorar o atendimento e suporte nas dez unidades existentes, ampliando as equipes multiprofissionais com psicólogos e assistentes sociais e estabelecendo um fluxo de atendimento;
- (MRE) a ampliação do escopo do questionário adotado pelo Consulado em Milão, elaborado em parceria com o Instituto Nós por Elas (formulário Milão), estabelecendo novos recortes importantes para a



alimentação de bancos de dados sobre a violência doméstica cometida contra mulheres no exterior (condição de deficiência da mulher, do homem, da criança ou do adolescente; existência de fonte de renda; fluência em línguas etc.);

- (MRE) a aplicação do formulário Milão por consulados brasileiros presentes em países que concentram um número maior de nacionais residentes;

- (MRE) o compartilhamento do formulário Milão com o órgão competente do Poder Executivo para centralizar e compilar os dados (comitê interinstitucional, ACAF ou órgão equivalente);

- (MRE) o envio, à CDHHAIA, de informações sobre o Protocolo de atendimento às brasileiras vítimas de violência no exterior, adotado nas representações diplomáticas do Brasil;

- (MRE) a adoção das medidas necessárias para que os consulados registrem as denúncias de violência doméstica recebidas;

- (Ministério das Mulheres) o aprimoramento do Ligue-180 para atender de modo eficaz a demanda das vítimas de violência doméstica no exterior, garantindo que seja intuitiva e descomplicada a formalização de denúncias pelo canal;

- (AGU) a adoção das medidas necessárias e informações atualizadas sobre as estratégias definidas para o repatriamento das crianças brasileiras filhas das senhoras Valéria Ghisi e Raquel Cantarelli, considerando o reconhecimento, pelo próprio Judiciário brasileiro, de erro nas decisões que determinaram o retorno de crianças brasileiras à França e à Irlanda,



respectivamente; informações sobre a) o cumprimento das custas judiciais referentes ao primeiro caso; b) a constituição de advogado na Irlanda e o custeio das despesas judiciais necessárias ao segundo caso.

6.2.4.2. Ao CNJ, instamos:

- a criação de uma classe judicial específica para os casos de subtração internacional de crianças, assim como existem as classes utilizadas para os direitos de guarda e de visitação, conforme sugestões apresentadas nas audiências públicas da CDHHAIA;
- a recomendação para que os magistrados considerem a Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que trata do direito humano ao cuidado tendo em vista que a violência doméstica não se volta apenas contra a mulher, mas a todo o ambiente familiar⁴⁰.
- a realização de estudos para o estabelecimento de um protocolo de retorno humanizado, conforme minuta em anexo, sugerida por Daniela Brauner, coordenadora de Assistência Jurídica Internacional da Defensoria Pública da União (DPU).

6.2.4.3. À Defensoria-Pública da União (DPU), instamos

- a expansão de sua atuação nos casos de mulheres vítimas de violência doméstica acusadas de subtração internacional de crianças, revendo

⁴⁰ Sabe-se que o cuidado é tarefa precipuamente feminina, o que é tratado na opinião consultiva da CIDH. No regresso, é preciso pensar sobre o cuidado, não apenas sob a perspectiva daquele que o exerce (a mãe), mas sobretudo na perspectiva daquele que o recebe (a criança), como direito humano.



o critério de hipossuficiência a fim de que seja compreendido do ponto de vista de um eixo abrangente de vulnerabilidades presentes nesses casos, e não apenas do ponto de vista da vulnerabilidade estritamente econômica.

6.2.4.4. À Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados, instamos

- Manutenção de diálogo com parlamentares a propósito do PDL nº 89, de 2023, de autoria da Deputada Chris Tonietto (PL/RJ), que susta o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ. Instrumento que, como destaca pertinentemente o próprio Conselho, “não constitui concessão ideológica, nem exceção hermenêutica: trata-se de um dever jurídico e institucional, alicerçado na Constituição Federal, nos tratados internacionais de direitos humanos e na jurisprudência protetiva de diversos sistemas regionais”.⁴¹ Ressalte-se que esta Presidência permanece à disposição para integrar e fortalecer esse diálogo, contribuindo para o esclarecimento técnico e institucional necessário ao adequado tratamento da matéria.

6.3. Proposições

Minuta

REQUERIMENTO Nº , DE 2025

Requeiro, nos termos do art. 73 do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de Subcomissão Permanente, composta de 5 (cinco) membros titulares e igual número de suplentes, para debater a aplicação da Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças,

⁴¹ "<https://www.cnj.jus.br/nota-tecnica-destaca-legitimidade-de-protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>"



nos casos em que mães brasileiras voltam para o país com seus filhos em razão de violência doméstica.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças tem como objetivo principal assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas ou retidas. Contudo, a aplicação da Convenção tem revelado situações de grave injustiça, especialmente em casos que envolvem violência doméstica contra mulheres e crianças.

Em muitos casos, mães residentes no exterior retornam ao Brasil com seus filhos para fugir de situações de violência doméstica e de gênero, buscando proteção e segurança. No entanto, a aplicação da Convenção da Haia de 1980 frequentemente desconsidera o contexto de violência enfrentado por essas mulheres, resultando em decisões que determinam o retorno das crianças ao país de residência anterior, sem levar em conta os riscos à integridade física e emocional tanto das mães quanto dos filhos. Essa realidade evidencia a necessidade de um debate contínuo e aprofundado sobre as implicações da Convenção sob a perspectiva dos direitos humanos e do melhor interesse da criança.

Desde sua criação, a CDHHAIA tem se dedicado a analisar e debater essas questões, promovendo audiências públicas, ouvindo especialistas, operadores do direito, autoridades centrais e representantes da sociedade civil, além de propor encaminhamentos concretos para a correção das injustiças identificadas.

Nesse sentido, a transformação da CDHHAIA em Subcomissão permanente permitirá a continuidade e o aprofundamento desses trabalhos, assegurando que o Senado Federal mantenha um espaço qualificado e dedicado para tratar de questões tão sensíveis e relevantes. A permanência dessa Subcomissão é fundamental para monitorar a aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil, identificando falhas e propondo melhorias legislativas e administrativas, bem como para garantir a proteção das mulheres e crianças em situações de violência, assegurando que suas vozes sejam ouvidas e que suas necessidades sejam consideradas nas decisões judiciais e administrativas.



Minuta

REQUERIMENTO Nº , DE 2025

Requer que sejam prestadas, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, informações sobre o protocolo adotado nas representações diplomáticas do Brasil no exterior em relação ao atendimento dado às brasileiras vítimas de violência doméstica e de gênero.

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, que sejam prestadas pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores as seguintes informações sobre o protocolo adotado nas representações diplomáticas do Brasil no exterior em relação ao atendimento dado às brasileiras vítimas de violência doméstica e de gênero:

1. Existe atualmente um protocolo formalizado para o atendimento de mulheres brasileiras vítimas de violência doméstica e de gênero nas representações diplomáticas do Brasil no exterior? Em caso afirmativo, solicita-se o envio de cópia integral do referido protocolo e a descrição detalhada de suas diretrizes e procedimentos. O Ministério tem identificado lacunas ou limitações no protocolo atual? Há previsão de revisões ou atualizações no documento?

2. Quais são os conteúdos abordados no treinamento oferecido aos funcionários das representações diplomáticas brasileiras ao assumirem seus postos no exterior, no que se refere ao atendimento de mulheres vítimas de violência de gênero? Este treinamento é obrigatório para todos os servidores? Há algum tipo de avaliação ou certificação ao final do treinamento?

3. Como é feita a supervisão e o acompanhamento do cumprimento do protocolo nas representações diplomáticas? Existem



mecanismos para monitorar e avaliar a eficácia do atendimento prestado às mulheres vítimas de violência?

4. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas representações diplomáticas brasileiras no atendimento a mulheres vítimas de violência de gênero no exterior?

5. Quais são os mecanismos de articulação existentes entre as representações diplomáticas brasileiras e as autoridades locais dos países onde estão situadas, no que tange à proteção e ao atendimento de mulheres brasileiras em situação de violência de gênero? Há acordos ou parcerias formais nesse sentido?

JUSTIFICAÇÃO

A proteção de mulheres brasileiras no exterior em situações de violência doméstica e de gênero é uma questão de extrema relevância, que demanda atenção prioritária do Estado brasileiro. Durante reunião técnica da CDHHAIA, representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) informaram que existe um protocolo específico para esse tipo de atendimento e que todos os funcionários das representações diplomáticas recebem treinamento ao assumirem seus postos. Contudo, não há informações claras e detalhadas sobre o conteúdo desse protocolo, tampouco sobre sua implementação prática.

É importante compreender como o MRE tem estruturado sua atuação para garantir o atendimento humanizado, eficiente e eficaz às brasileiras vítimas de violência de gênero no exterior. A ausência de informações claras sobre o protocolo e sua aplicação prática pode comprometer a confiança das mulheres no apoio que o Estado brasileiro tem o dever de oferecer em contextos de vulnerabilidade.

O presente requerimento visa obter informações detalhadas sobre o protocolo adotado, os treinamentos realizados e os mecanismos de supervisão relacionados ao atendimento de mulheres vítimas de violência de gênero no exterior. Essas informações são essenciais para propor eventuais melhorias que possam assegurar a proteção integral e o respeito aos direitos humanos das mulheres brasileiras em território estrangeiro.

Diante da importância do tema, solicito dos Pares a aprovação deste requerimento.



Sala da Comissão,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio da Senhora Ministra de Estado das Mulheres, que aprimore o canal Ligue 180, com foco no atendimento eficaz das vítimas de violência doméstica no exterior.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio da Senhora Ministra de Estado das Mulheres, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que avalie a adoção de medidas para aprimorar o canal Ligue 180, especialmente no que se refere à acessibilidade e funcionalidade do serviço para vítimas de violência doméstica residentes no exterior. Propomos que sejam realizados estudos e implementadas ações para tornar o canal mais intuitivo e descomplicado, assegurando que as vítimas tenham acesso facilitado à formalização de denúncias e ao suporte necessário.

JUSTIFICAÇÃO

O Ligue 180 é um serviço essencial para o acolhimento e a orientação de mulheres em situação de violência, sendo reconhecido como um dos principais canais de suporte às vítimas no Brasil. No entanto, mulheres brasileiras que residem no exterior enfrentam desafios significativos ao tentar acessar esse serviço, em razão de barreiras tecnológicas e operacionais que dificultam a formalização de denúncias e o acesso ao suporte necessário.

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais, como a Convenção de Belém do Pará, que reforçam o compromisso do Estado em garantir a proteção efetiva das mulheres contra todas as formas de violência, independentemente de sua localização geográfica.



Nesse contexto, sugerimos que o Ministério das Mulheres avalie a implementação de medidas para uma melhor acessibilidade do canal, que permita o registro de denúncias de qualquer país, de forma segura e sigilosa. Da mesma forma, sugerimos a difusão das funcionalidades do Ligue 180, em parceria com embaixadas, consulados e organizações da sociedade civil que atuam em prol dos direitos das mulheres.

A presente Indicação visa fortalecer o papel do Ligue 180 como um instrumento de proteção e suporte às mulheres brasileiras, independentemente de sua localização. Trata-se de uma medida alinhada aos princípios de igualdade, dignidade e proteção social, que reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a erradicação da violência contra a mulher e com a garantia de seus direitos fundamentais.

Sala das Sessões,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal a criação de um comitê interinstitucional para debater questões relacionadas à Convenção da Haia de 1980, incluindo a elaboração de uma minuta de projeto de lei para regulamentar a aplicação da Convenção no Brasil.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que avalie a criação de um comitê interinstitucional destinado ao debate e à formulação de propostas relacionadas à Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças. Este comitê teria como um de seus objetivos principais discutir os termos e parâmetros de uma minuta de projeto de lei que regule a aplicação da Convenção no Brasil, promovendo maior segurança jurídica e eficiência na condução dos casos.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1980 é um instrumento jurídico internacional de extrema relevância para a proteção de crianças contra os efeitos prejudiciais da subtração internacional e da retenção ilícita, assegurando o retorno imediato das crianças ao seu país de residência habitual. No entanto, tem sido instrumentalizada para perpetuar os efeitos da violência doméstica sofrida por mães no exterior.

O Brasil, como signatário da Convenção, assumiu o compromisso de garantir sua aplicação efetiva, inclusive no que concerne à exceção permitida no art. 13(I)(b), mas enfrenta desafios significativos na operacionalização e uniformização de procedimentos judiciais e administrativos relacionados ao tema.



Um dos principais problemas identificados é a ausência de um diálogo institucional estruturado entre os diversos atores envolvidos na aplicação da Convenção, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF) e outros órgãos governamentais e da sociedade civil. Essa falta de coordenação tem gerado interpretações divergentes, práticas desuniformes e dificuldades na condução de casos, comprometendo a eficácia e a previsibilidade das decisões e violando direitos de mães e de crianças.

Além disso, a inexistência de uma legislação específica para regulamentar a aplicação da Convenção no Brasil agrava a situação. Atualmente, não há parâmetros claros para os procedimentos judiciais e administrativos, nem para a delimitação das atribuições e competências da ACAF. Essa lacuna normativa permite que a condução do órgão seja influenciada por mudanças na chefia, como a troca de Coordenadores-Gerais, o que prejudica a continuidade e a uniformidade das ações.

Nesse sentido, a criação de um comitê interinstitucional representa uma medida essencial para garantir a aplicação célere e justa da Convenção.

A regulamentação da aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil, por meio de uma legislação específica, está alinhada com as melhores práticas internacionais e representará um avanço significativo na proteção dos direitos das crianças e no fortalecimento das instituições nacionais. Além disso, a criação de um comitê interinstitucional permitirá que as decisões sejam tomadas de forma mais democrática, transparente e técnica, com a participação de todas as partes interessadas.

Sala das Sessões,

CDHHAIA

Minuta



INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, que promova a análise da pertinência de adesão do Brasil à Convenção da Haia de 1996, considerando a necessidade de harmonização com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que avalie a pertinência da adesão do Brasil à Convenção da Haia de 1996 sobre Competência, Lei Aplicável, Reconhecimento, Execução e Cooperação em Matéria de Responsabilidade Parental e Medidas de Proteção à Criança. A análise deve considerar, especialmente, os impactos da adesão no ordenamento jurídico brasileiro, com atenção à compatibilidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e às implicações práticas para a proteção integral de crianças e adolescentes.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1996 é um instrumento jurídico internacional que regula a cooperação entre os Estados em matéria de responsabilidade parental e medidas de proteção à criança, buscando harmonizar normas e procedimentos para garantir a proteção de crianças e adolescentes em situações transnacionais. Entre seus principais objetivos estão a definição da competência judicial, a determinação da lei aplicável e o reconhecimento e execução de medidas de proteção em diferentes países.

A adesão do Brasil à Convenção da Haia de 1996 pode representar um avanço significativo na proteção de crianças e adolescentes em contextos internacionais, especialmente diante do aumento da mobilidade global e das complexidades decorrentes de casos transfronteiriços, inclusive para a cooperação internacional e tratativas de guarda e direito de visita quando do



retorno da criança ao país de residência habitual no cumprimento da Convenção da Haia de 1980. No entanto, é fundamental que essa adesão seja precedida de uma análise criteriosa dos impactos jurídicos e práticos, garantindo a adesão do país ao tratado somente se os princípios e normas da Convenção forem compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA, instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, é um marco na proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, fundamentando-se nos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, conforme previsto na Constituição Federal. Qualquer iniciativa de adesão a tratados internacionais que envolvam a proteção de crianças e adolescentes deve, portanto, observar rigorosamente os dispositivos do ECA, assegurando que não haja retrocessos nos direitos já garantidos.

Nesse sentido, sugerimos que o Poder Executivo avalie, com o apoio de especialistas e instituições relevantes, a compatibilidade normativa entre os dispositivos da Convenção da Haia de 1996 e o ECA, especialmente no que se refere às competências jurisdicionais, à aplicação da lei estrangeira e ao reconhecimento de medidas de proteção, bem como a conveniência de adesão ao referido instrumento internacional.

Sala das Sessões,

CDHHAIA

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, que promova o ajuste do título da Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de



Crianças, substituindo o termo “sequestro” por “subtração”.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que promova o ajuste do título da Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças, substituindo o termo “sequestro” por “subtração”. Tal alteração é necessária para adequar o título ao contexto jurídico brasileiro e evitar interpretações equivocadas e estigmatizantes.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1980 é um instrumento fundamental para a proteção de crianças contra a subtração ilícita ou retenção indevida em contextos transnacionais, promovendo o retorno imediato ao país de residência habitual. No entanto, a tradução oficial do título da Convenção para o português utilizou o termo “sequestro”, o que tem gerado confusões e impactos negativos no contexto jurídico e social brasileiro.

No Brasil, o termo “sequestro” possui uma conotação criminal específica, prevista no Código Penal, que não corresponde à natureza das situações reguladas pela Convenção. O crime de sequestro, conforme definido no Código Penal, envolve a privação de liberdade de uma pessoa, geralmente com elementos de violência ou grave ameaça. Já a Convenção da Haia de 1980 trata de situações de subtração ou retenção ilícita de crianças, que possuem uma configuração jurídica distinta e não necessariamente envolvem os elementos típicos do crime de sequestro.

Além disso, o uso do termo “sequestro” no título da Convenção pode ser estigmatizante, especialmente para os pais ou responsáveis envolvidos em disputas de guarda transnacionais. A terminologia inadequada pode reforçar preconceitos e dificultar a resolução amigável dos conflitos, contrariando o espírito de cooperação e proteção que orienta a Convenção.



Reforçamos que a alteração proposta não modifica o conteúdo ou os objetivos da Convenção, mas apenas corrige uma inadequação terminológica sem impactos negativos sobre sua aplicação e compreensão no Brasil.

Sala das Sessões,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que padronize o questionário elaborado em colaboração com o Instituto Nós Por Elas, adotado pelo Consulado do Brasil em Milão, estabelecendo novos recortes importantes para a alimentação de bancos de dados sobre a violência doméstica cometida contra mulheres no exterior e estendendo sua aplicação a Consulados brasileiros presentes em países que concentram um número maior de nacionais residentes.

Sugerimos ao Ministério das Relações Exteriores, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que promova a padronização do questionário elaborado em colaboração com o Instituto Nós Por Elas, adotado pelo Consulado do Brasil em Milão, estabelecendo novos recortes importantes para a alimentação de bancos de dados sobre a violência doméstica cometida contra mulheres no exterior e estendendo sua aplicação a Consulados brasileiros presentes em países que concentram um número maior de nacionais residentes.

JUSTIFICAÇÃO

O Instituto Nós Por Elas, em parceria com o Consulado do Brasil em Milão, tem desempenhado um papel importante na coleta de dados sobre mulheres brasileiras vítimas de violência no exterior. O questionário atualmente utilizado no Consulado de Milão é uma ferramenta valiosa para identificar as necessidades e vulnerabilidades dessas mulheres, mas sua aplicação limitada a um único consulado restringe o alcance e a representatividade dos dados coletados.



Considerando que países com maior concentração de brasileiros residentes, como Estados Unidos, Portugal, Reino Unido e outros, possuem Consulados que atendem um número expressivo de mulheres em situações de vulnerabilidade, é essencial que o questionário seja aplicado de forma padronizada nesses locais. Essa ampliação permitirá a obtenção de um número maior de dados, com menor parcialidade, contribuindo para uma análise mais precisa e abrangente da realidade enfrentada por mulheres brasileiras no exterior.

Além disso, é importante que o formulário seja aprimorado para incluir variáveis adicionais que permitam uma visualização mais completa das condições dessas mulheres, como histórico de violência sofrida, incluindo tipos de violência (física, psicológica, sexual, patrimonial etc.), condições socioeconômicas, nível de escolaridade, situação de emprego e renda, situação migratória, incluindo regularidade documental e acesso a direitos no país de residência, rede de apoio existente, como familiares ou organizações locais que prestam assistência e acesso a serviços consulares, bem como percepção sobre o atendimento recebido.

Ressaltamos que o trabalho do MRE para padronizar o formulário em todos os consulados é um passo fundamental para garantir a uniformidade na coleta de dados e a ampliação do alcance das informações. A iniciativa exitosa do Consulado de Milão deve ter continuidade e ser ampliada.

Sala das Sessões,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que avalie a criação de uma classe processual específica para os casos de subtração internacional de crianças, de forma semelhante às classes já existentes para os direitos de guarda e visitação.

Sugerimos ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que analise a viabilidade de criar uma classe processual específica para os casos de subtração internacional de crianças, com o objetivo de aprimorar a tramitação e o tratamento dessas ações no Judiciário brasileiro, garantindo maior eficiência e especialização no julgamento de casos que envolvem a aplicação da Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças e outras legislações correlatas.

JUSTIFICAÇÃO

A subtração internacional de crianças é um tema de elevada complexidade, envolvendo aspectos jurídicos, psicológicos e sociais que exigem abordagem técnica e especializada. Esses casos, regulados principalmente pela Convenção da Haia de 1980, demandam decisões céleres e precisas, dada a urgência em garantir o retorno ou a proteção das crianças envolvidas e realizar a justiça para as partes. No entanto, a ausência de uma classe judicial específica para essas ações no sistema de classificação processual brasileiro pode dificultar o acompanhamento e a gestão adequada desses processos.

Durante as audiências públicas realizadas no âmbito da CDHHAIA, Subcomissão da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, especialistas, operadores do direito e representantes da sociedade civil destacaram a necessidade de maior organização e especialização no tratamento das ações de subtração



internacional de crianças. Entre as sugestões apresentadas, destacou-se a criação de uma classe judicial específica, que permitiria maior celeridade processual e melhor organização e identificação dos processos, facilitando o acompanhamento por parte do Judiciário, das partes interessadas e das autoridades centrais responsáveis pela aplicação da Convenção.

Outros benefícios da medida seriam o fomento à especialização dos magistrados e servidores e a produção de dados estatísticos consolidados, permitindo o monitoramento da aplicação da Convenção da Haia de 1980 no Brasil e subsidiando a formulação de políticas públicas voltadas à proteção das crianças e famílias envolvidas.

É importante considerar que a subtração internacional de crianças não se limita a questões jurídicas, mas envolve também aspectos humanitários e de direitos humanos, exigindo do Judiciário uma atuação sensível e especializada

Sala das Sessões,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que que, além da implementação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, oriente os magistrados a considerarem a Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que trata do direito humano ao cuidado, destacando que a violência doméstica afeta não apenas a mulher, mas todo o ambiente familiar.

Sugerimos ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote medidas para orientar os magistrados a considerarem, em suas decisões, a Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que reconhece o cuidado como um direito humano. Essa orientação deve complementar o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, já em vigor, e reforçar a necessidade de analisar os casos de violência doméstica e familiar sob uma abordagem que contemple o impacto dessa violência em todo o núcleo familiar, especialmente nas crianças, que são sujeitos prioritários de direitos.

JUSTIFICAÇÃO

A Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), trouxe um marco significativo ao reconhecer o cuidado como um direito humano fundamental, tanto sob a perspectiva de quem o exerce quanto de quem o recebe. Essa concepção é especialmente relevante no contexto da violência doméstica, que não se limita a impactar diretamente a mulher, mas afeta todo o ambiente familiar, incluindo as crianças, que são frequentemente vítimas indiretas ou diretas dessa violência.

Durante as audiências públicas realizadas no âmbito da CDHHAIA, Subcomissão da Comissão de Direitos Humanos e Legislação



Participativa do Senado Federal , especialistas e representantes da sociedade civil destacaram a necessidade de incorporar essa perspectiva em decisões judiciais, especialmente em casos que envolvem violência doméstica, guarda de crianças e retorno de criança em situações de subtração internacional.

As crianças são sujeitos de direitos e devem ser consideradas como titulares do direito ao cuidado, especialmente em contextos de violência familiar, onde o ambiente seguro e protetivo é comprometido. Por esse motivo, as decisões judiciais devem equilibrar os direitos de quem exerce o cuidado e de quem o recebe, garantindo que o melhor interesse da criança seja sempre o norteador das decisões, conforme previsto na legislação brasileira e nos tratados internacionais de direitos humanos.

Diante disso, é fundamental que o CNJ oriente os magistrados a considerar a Opinião Consultiva nº 31, de 2025, da CIDH em suas decisões, especialmente em casos que envolvam violência doméstica e familiar, guarda de crianças e retorno em situações de subtração internacional.

Essa orientação deve complementar o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, garantindo que as decisões sejam sensíveis às desigualdades estruturais que afetam as mulheres e crianças em contextos de violência.

Sala das Sessões,



Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Sugere ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que envide esforços para estabelecer um protocolo de retorno humanizado nos casos em que o retorno de crianças seja determinado judicialmente, com base na Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças.

Sugerimos ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote as medidas necessárias para estabelecer um protocolo de retorno humanizado. Tal protocolo deve ser aplicado nos casos em que o retorno de crianças é determinado judicialmente no âmbito da Convenção da Haia de 1980, garantindo que o processo seja conduzido de forma sensível, respeitosa e alinhada aos princípios de proteção integral e ao melhor interesse da criança.

JUSTIFICAÇÃO

A Convenção da Haia de 1980, da qual o Brasil é signatário, estabelece mecanismos para o retorno imediato de crianças que foram ilicitamente transferidas ou retidas por um dos genitores em outro país, com o objetivo de restabelecer a convivência no local de residência habitual. No entanto, a aplicação prática da Convenção pode, em alguns casos, gerar situações de vulnerabilidade para as crianças e suas famílias, especialmente quando o retorno é realizado sem considerar os aspectos emocionais, psicológicos e sociais envolvidos.

Durante o cumprimento de decisões judiciais que determinam o retorno de crianças, é essencial evitar práticas que possam configurar violência institucional, entendida como qualquer ação ou omissão de agentes públicos que cause sofrimento adicional ou revitimização às crianças e aos genitores, especialmente a mãe vítima de violência doméstica. A ausência de um protocolo claro e humanizado pode agravar a situação das crianças e famílias,



comprometendo a efetividade da decisão judicial e os direitos humanos dos envolvidos.

Nesse sentido, um protocolo de retorno humanizado deve contemplar diretrizes que assegurem a preparação adequada das partes envolvidas; a participação de profissionais capacitados, inclusive psicólogos e assistentes sociais; o respeito ao melhor interesse da criança; a proscrição de ações coercitivas ou traumáticas e o monitoramento pós-retorno.

A presente indicação reflete a necessidade de prevenir a violência institucional e de garantir que o retorno judicialmente determinado seja realizado de forma digna e humanizada, promovendo o melhor interesse da criança e a proteção de sua integridade física e emocional.

Sala das Sessões,

CDHHAIA

7. CONCLUSÕES

O presente relatório evidencia os desafios e as contradições na aplicação da Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças de 1980 no contexto brasileiro, especialmente em casos que envolvem mães vítimas de violência doméstica. Embora a Convenção tenha sido concebida como um instrumento de proteção ao melhor interesse da criança, sua aplicação anacrônica, sem a devida consideração das particularidades de gênero e das situações de violência, tem gerado consequências adversas, como a revitimização de mulheres e crianças.

A Subcomissão Temporária identificou a necessidade urgente de reinterpretação dos dispositivos da Convenção, incluindo o conceito de "risco grave" previsto no Art. 13 (I)(b), para garantir que a violência doméstica seja reconhecida como fator determinante na proteção das vítimas. Além disso,



destacou-se a importância de medidas protetivas eficazes, protocolos com perspectiva de gênero e maior sensibilidade na atuação dos órgãos nacionais envolvidos.

Por fim, o relatório reforça a necessidade de aprimoramento legislativo, judicial e administrativo para assegurar que o Brasil cumpra suas obrigações internacionais sem comprometer os direitos humanos de suas cidadãs e de suas crianças, priorizando sempre a proteção integral e o melhor interesse da criança.

O presente Relatório será encaminhado a todos os órgãos e instituições integrantes da rede da Convenção da Haia de 1980, em especial

- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania;
- Ministério das Mulheres;
- Ministério Público Federal;
- Defensoria Pública da União;
- Ordem dos Advogados do Brasil Nacional;
- Advocacia Geral da União;
- Conselho Nacional de Justiça;



-
- Conselho da Justiça Federal;
 - Rede Brasileira de Juízes de Enlace;
 - Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e ANPR Mulheres;
 - Comissão de Direitos da Criança e do Adolescente da Subseção do Gama da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF);
 - Procuradoria da Mulher do Senado Federal;
 - Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal;
 - Bancada Feminina do Senado Federal;
 - Procuradoria da Mulher da Câmara dos Deputados;
 - Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM);
 - Revibra Europa;
 - Gambe;
 - Instituto Nós por Elas;
 - Núcleo de Pesquisa em Subtração Internacional de crianças da Universidade Federal Fluminense (NUPESIC/UFF);
 - ONU Mulheres;



-
- Grupo Mulheres do Brasil;
 - Coalizão Maternidade Não é Crime;
 - Fórum da Infância e Juventude (Foninj).



PROTOCOLO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL DE RETORNO NOS CASOS DE APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DE HAIA DE SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS NOS PROCEDIMENTOS DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Considerando que o Brasil é parte da Convenção de Haia sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980, internalizada por meio do Decreto 3.413/2000;

Considerando que o objeto da referida Convenção é efetivar o retorno das crianças retidas ou deslocadas indevidamente do país de residência habitual;

Considerando que compete à Justiça Federal processar e julgar os casos de Busca e Apreensão, ajuizados pela Advocacia-Geral da União;

Considerando a ausência de regulamentação a respeito da forma do cumprimento das sentenças de retorno, culminando, muitas vezes, com a presença da Polícia Federal, armada de forma ostensiva, para executar tais medidas;

Considerando o princípio do melhor interesse da criança, insculpido no art. 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n. 8.069/90);

Considerando a criação da Subcomissão do Senado Federal para debater a Convenção sobre os Aspectos Cíveis da Subtração Internacional de Crianças (CDHHAIA), pelo Requerimento nº 2/2025;

RESOLVE

Art. 1º. É instituído o Protocolo de Retorno Humanizado no âmbito de cumprimento das decisões judiciais de retorno, fundamentadas na Convenção de Haia de Subtração Internacional de Crianças de 1980.

Art. 2º. As decisões judiciais de retorno devem ser cumpridas sempre com supervisão de equipe multidisciplinar, mediante prévia comunicação ao genitor ou genitora a respeito



da possibilidade de entrega voluntária em data, local e horário a ser estipulada pelo juízo federal.

Parágrafo único. A equipe multidisciplinar deve ser composta de assistente social, psicólogo e/ou outros profissionais com habilidades socioeducativas.

Art. 3º. No momento da entrega, a equipe multidisciplinar deve explicar para a criança, conforme seu discernimento, o teor do ato e suas consequências para que ela possa compreender os termos da decisão judicial.

Art. 4º. A ausência de comparecimento no ato determinado pelo juízo autoriza que a equipe multidisciplinar, acompanhada da força policial sem ostentação de armas letais, possa comparecer ao endereço do genitor ou genitora para cumprir o ato.

Parágrafo único. Pelo menos duas pessoas da equipe multidisciplinar devem comparecer ao domicílio onde está a criança.

Art. 5º. No cumprimento do ato na residência do genitor ou genitora, os profissionais da equipe multidisciplinar devem explicar à criança, conforme seu discernimento, o teor da decisão e seus efeitos, considerando especialmente a sua vivência.

Art. 6º. As decisões de retorno não constituem automaticamente entrega da criança ao genitor/a subtraído/a(*left behind parent*), devendo ser possibilitado o acompanhamento da viagem de retorno pelo/a genitor/a subtrator/a (*taking parent*), considerando, especialmente se for a pessoa que exerce a função de cuidador/a principal e os impactos de tal afastamento para a criança.

Parágrafo único. Para efetivação dessa medida, no curso do processo judicial, o juízo deve colher manifestação de vontade do genitor/a no sentido de pretender eventualmente acompanhar o retorno da criança às suas expensas.

Art. 7º. Todas as medidas de cumprimento de decisões judiciais que possam impactar de forma significativa a rotina da criança devem observar os princípios da proteção integral, considerando se tratar de sujeito de direito e pessoa em desenvolvimento.





Second Forum on Domestic Violence and the 1980 Child Abduction Convention

With a focus on the Operation of Article 13(1)(b)

Fortaleza, Brazil, 27-30 October 2025

Centro de Eventos do Ceará

PROGRAMME [last updated: 28 October 2025]

Monday 27 October 2025	
Time	Item
19:00 – 20:00	Welcome addresses 1. Mara Gabrilli, Senator, Brazil (<i>video</i>) 2. Elmano de Freitas, Ceará State Governor, Brazil 3. Enrique Ricardo Lewandowski, Minister of Justice, Brazil 4. Jorge Rodrigo Araújo Messias, Attorney General, Brazil 5. Márcia Loureiro, Secretary for Consular and Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Brazil (<i>video</i>) 6. Estelizabel Bezerra, National Secretary for Combating Violence Against Women, Ministry of Women, Brazil 7. Maria da Penha, Founder and President (<i>Fundadora e presidente vitalícia</i>), Instituto Maria da Penha, Brazil 8. Reem Alsalem, UN Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences (<i>video</i>) 9. Christophe Bernasconi, Secretary General, HCCH
20:00 – 22:00	Opening reception and group photo



Assinado eletronicamente, por Sen. Damare Alves

Para verificação

Tuesday 28 October 2025

Time	Item
8:00 – 9:00	Arrival and Registration
9:00 – 9:30	Opening remarks 1. Clarice Calixto, Solicitor General, Brazil 2. Jean Keiji Uema, National Secretary for Justice, Brazil 3. Christophe Bernasconi, Secretary General, HCCH
9:30 – 11:00	Session 1 – Sharing developments on domestic violence and Article 13(1)(b) since the First Forum in Sandton Moderator: Martina Erb-Klünemann (Germany), Judge at the Family Court, District Court of Hamm, Member of the International Hague Network of Judges (IHNJ) 1. Judge Guilherme Calmon (Brazil), President, Regional Federal Court of the Second Region, Rio de Janeiro, Member of the IHNJ 2. Adrienne Barnett (United Kingdom), Reader in Law at Brunel University & Yuko Nishitani (Japan), Professor at Kyoto University Graduate School of Law (<i>online</i>) 3. Merle Weiner (United States of America), Philip H. Knight Professor, University of Oregon 4. Judge Baratang Constance Mocumie (South Africa), Justice at the Supreme Court of Appeal Member of the IHNJ (<i>online</i>) 5. Aagje Ieven (Belgium), Secretary General, Missing Children Europe 6. Lord Justice Cobb (United Kingdom), Court of Appeal of England and Wales 7. Chief Justice William Alstergren AO (Australia), Chief Justice's Chambers, Federal Circuit and Family Court of Australia, Melbourne, Member of the IHNJ (<i>online</i>) Q&A
11:00 – 11:30	Coffee break
11:30 – 13:00	Session 2 – Raising awareness about the impact of wrongful removal / retention and of the impact of domestic violence on a child Moderator: Laura Martinez-Mora, First Secretary, HCCH 1. Ms Pereira (Brazil), taking parent with lived experience of domestic violence 2. Video message from young adult with lived experience of domestic violence and return proceedings under the 1980 Convention 3. Jeffery Morehouse (United States of America), Executive Director and Co-Founder, Bring Abducted Children Home 4. Annelies Hendriks (Netherlands), Psychologist, Anaguía Practice for mediation, psychology and pedagogic consultation (<i>online</i>)



	5. Noelle Hunter, Clinical Assistant Professor, Founding Partner in the Coalition to End International Parental Child Abduction and Maayimuna N'Diaye (United States of America), University of Alabama in Huntsville 6. Jessica Raffal (Australia), Managing Lawyer ISS Australia (<i>online</i>) <i>Q&A (no direct questioning of persons with lived experience)</i>
13:00 – 14:30	Lunch break
14:30 – 15:30	Session 3 – Using support and awareness-raising to prevent international child abduction in situations involving domestic violence Moderator: Gustavo Teixeira Chadid (Brazil), Diplomat, Ministry of Foreign Affairs, Brazil 1. Janaina Albuquerque (Brazil), Lawyer and legal coordinator at Revibra Presentations on domestic violence shelters and other support services: 2. Chisato Kitanaka (Japan) Co-chair, All Japan Women's Shelter Network (<i>online</i>) and Makiko Ishii (Japan) Lawyer, All Japan Women's Shelter Network (<i>online</i>) 3. Elsa Sobral Noura (France / Brazil), Deputy consul, Consulate General of France in Recife (<i>online</i>) 4. Braden Clark (New Zealand), New Zealand Hague Collective <i>Q&A</i>
15:30 – 16:00	Coffee break
16:00 – 17:30	Session 4 – Using legal mechanisms and access to justice to prevent international child abduction in situations involving domestic violence Moderator: Nadia Rusinova (Netherlands / Bulgaria), Lawyer, lecturer in European / International private law at the Hague University, consultant 1. Nishat Hyder-Rahman (Belgium), Postdoctoral Fellow, MSCA Impact Fellowship Programme, Vakgroep privaatrecht en economisch recht (PREC) Vrije Universiteit Brussel 2. The Honourable Associate Chief Justice Gwen B. Hatch (Canada), Court of King's Bench of Manitoba (Family Division), Winnipeg (Common Law), Member of the IHNJ 3. Yvette Cehel (Australia), lawyer & DV professional Women's Legal Services Australia 4. Javiera Verdugo Toro (Chile), Lawyer, Ministry of Foreign Affairs Chile (<i>online</i>) <i>Q&A</i>



Time	Item
9:00 – 10:30	Session 5 – Assessing allegations of domestic violence and determining grave risk under Article 13(1)(b) in international child abduction cases where domestic violence is raised <i>Panellists presentations will be based on a hypothetical case and targeted questions.</i> <i>Session to be followed by break-out groups</i> Moderator: Senior Judge Mary Sheffield (United States of America), Missouri Court of Appeals, Member of the IHNJ 1. Justice Steven Arnold Majiedt (South Africa), Justice of the Constitutional Court (<i>online</i>) 2. Judge Martina Erb-Klünemann (Germany), Judge at the Family Court, District Court of Hamm, Member of the IHNJ 3. Judge Marcela Trillini (Argentina), Judge at Family Court No 9, San Carlos de Bariloche, Río Negro, Member of the IHNJ 4. Vitor Veloso Barros e Santos (Brazil), Coordinator for International Law Disputes, Attorney General's Office 5. Lord Justice Moylan (United Kingdom), Court of Appeal of England and Wales, Head of International Family Justice for England and Wales, Member of the IHNJ Q&A
10:30 – 11:00	Coffee break
11:00 – 12:30	<i>Break-out groups following session 5 & reporting to plenary</i>
12:30 – 14:00	Lunch break
14:00 – 15:15	Session 6 - Obtaining evidence of domestic violence in international child abduction cases where such allegations have been made <i>Panellists presentations will be based on a hypothetical case and targeted questions.</i> <i>To be followed by break-out groups</i> Moderator: Judge Myriam de Hemptinne (Belgium), Family and Juvenile Judge at the Court of Appeal of Brussels, Member of the IHNJ 1. Ben Keith (New Zealand), barrister at Woodward Street Chambers (<i>online</i>) 2. Rodrigo Santos Meira (Brazil), General Coordinator, ACAF (Central Authority) 3. Judge Joanna Guttzeit (Germany), Judge of the Family Court, Local Court of Pankow-Weißensee, Member of the IHNJ 4. Miguel Vara (Portugal), Head of the International Judicial Cooperation Division, Portuguese Central Authority 5. Nthabiseng Thokoane (South Africa), Chief Family Advocate, RSA Central Authority (<i>online</i>)



	6. Forum Shah (United Kingdom), Practitioner at Dawson Cornwell, London Q&A
15:15 – 16:30	Session 7 – Using protective measures (with references to the 1996 Child Protection Convention and other relevant mechanisms) <i>Panellists presentations will be based on a hypothetical case and targeted questions.</i> <i>To be followed by break-out groups</i> Moderator: Judge Annette C. Olland (Netherlands), Senior Judge, Family Law and International Child Protection Division, District Court of The Hague, Member of the IHNJ 1. Nieve Rubaja (Argentina), Professor of Private International Law and Family Law, University of Buenos Aires 2. Roz Osborne (United Kingdom), CEO of Global Action on Relocation & Return with Kids (GlobalARRK) & Ruth Dineen (United Kingdom), FiLiA Hague Mothers, International Coordinator 3. Judge Myriam de Hemptinne (Belgium), Family and Juvenile Judge at the Court of Appeal of Brussels, Member of the IHNJ 4. Justice Steven Arnold Majiedt (South Africa), Justice of the Constitutional Court (<i>online</i>) 5. Lady Morag Wise (United Kingdom), Judge of Scotland's Supreme Courts, President of the Scottish Tribunals, Member of the IHNJ 6. Alexandre Boiché (France), Practitioner at Alexandre Boiché & Associés Q&A
16:30 – 17:00	Coffee break
17:00 – 18:00	<i>Break-out groups following sessions 6 and 7</i>

Thursday 30 October 2025	
Time	Item
9:00 – 10:00	<i>Break-out groups following sessions 6 and 7 report to plenary</i>
10:00 – 11:30	Session 8 – The effects of return and non-return decisions Moderator: Noelle Hunter, Clinical Assistant Professor, Founding Partner in the Coalition to End International Parental Child Abduction (United States of America) 1. Philippe Lortie, First Secretary, HCCH 2. Juliana Wahlgren (Belgium / Brazil), Founding Director of Revibra Europe (<i>online</i>) 3. John Gomez (Japan), Chairperson of Kizuna Child-Parent Reunion 4. Alison Shalaby (United Kingdom), Chief Executive Officer at reunite International Child Abduction Centre (<i>online</i>)



	5. Judge Liina Naaber-Kivisoo (Estonia), President of the Viru County Court, Ida-Viru maakond, Member of the IHNJ Q&A
11:30 – 12:00	Coffee break
12:00 – 13:30	Session 9 – Domestic violence in the Guide to Good Practice on Article 13(1)(b) - five years after Moderator: Ignacio Goicoechea, Representative ROLAC, HCCH 1. Boni de Moraes Soares (Brazil), National Solicitor for International Affairs 2. Lord Justice Andrew Moylan (United Kingdom), Court of Appeal of England and Wales, Head of International Family Justice for England and Wales, Member of the IHNJ 3. Leslie Kaufman (Israel), Central Authority under the 1980 Convention 4. Judge Graciela Tagle de Ferreyra (Argentina), Coordinator of the Office of International Judicial Cooperation of the High Court of Justice in the Province of Cordoba, Member of the IHNJ 5. Christian Höhn (Germany), Central Authority under the 1980 Convention (<i>online</i>) 6. Caroline Harnois (Canada), Lawyer at Lavery, Montreal Q&A
13:30 – 15:00	Lunch break
15:00 – 16:30	Session 10 – Lessons learned and next steps <i>Open moderated discussion</i> Moderators: Lord Justice Andrew Moylan (United Kingdom), Court of Appeal of England and Wales, Head of International Family Justice for England and Wales, Member of the IHNJ and Justice Jhosep Y. Lopez (Philippines), Associate Justice, Supreme Court of the Philippines
16:30 – 17:00	Coffee break
17:00 – 18:00	Closing



**Relatório de Registro de Presença****86ª, Extraordinária****Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
GIORDANO		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	3. ZEQUINHA MARINHO	
VAGO		4. STYVENSON VALENTIM	PRESENTE
MARCOS DO VAL		5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
CID GOMES		1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	PRESENTE	2. VANDERLAN CARDOSO	
MARA GABRILLI	PRESENTE	3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
JAIME BAGATTOLI		1. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA		2. ROMÁRIO	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	3. JORGE SEIF	PRESENTE
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	1. WEVERTON	
ROGÉRIO CARVALHO		2. AUGUSTA BRITO	
HUMBERTO COSTA		3. PAULO PAIM	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	PRESENTE	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL
SÉRGIO PETECÃO
ZENAIDE MAIA
DR. HIRAN
IZALCI LUCAS
LUCAS BARRETO



DECISÃO DA COMISSÃO

(REQ 2/2025 - CDH)

NA 86ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO FINAL DA SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA, PARA DEBATER A APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS ASPECTOS CIVIS DO SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS, NOS CASOS EM QUE MÃES BRASILEIRAS VOLTAM PARA O PAÍS COM SEUS FILHOS EM RAZÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA (CDHHAIA).

10 de dezembro de 2025

Senadora Damares Alves

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

