



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 38, DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o 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 do Sequestro Internacional de Crianças.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

RELATOR: Senadora Mara Gabrilli

20 de maio de 2026





SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 565, de 2022, da Deputada Celina Leão, 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 do Sequestro Internacional de Crianças.*

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 565, de 2022, de autoria da Deputada Celina Leão, 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 do Sequestro Internacional de Crianças, celebrada na Haia (Países Baixos) em 1980. O mencionado Artigo 13 da chamada Convenção da Haia prevê exceções à obrigação de retorno da criança ao país estrangeiro de residência habitual, quando tal retorno possa ser-lhe prejudicial.

Antes de a matéria ser distribuída para esta Comissão, o projeto foi aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, nos termos do substitutivo apresentado pela Senadora Ana Paula Lobato. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), tive a honra de relatar o projeto e opinar pela sua aprovação, na forma de novo substitutivo – o qual foi acatado pelo Colegiado.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e sobre o mérito da proposição.

Nesse sentido, não identificamos óbices formais à tramitação do projeto.

Sob o aspecto da constitucionalidade material, importa destacar que a proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar é dever constitucional do Estado (CF, art. 226, § 8º). Além disso, o projeto de lei também concretiza os princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e da proteção integral à criança e ao adolescente.

Em que pesem os avanços obtidos nas últimas décadas, ainda temos um longo caminho a percorrer no combate à violência contra mulheres e crianças. Uma das mais desoladoras faces da violência tem se manifestado durante a tramitação dos processos de restituição internacional de crianças e adolescentes, fundados na Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, a Convenção da Haia.

O art. 13, I, b da Convenção desobriga o Estado requerido a ordenar o retorno se restar provado que existe um risco grave de a criança, no seu retorno, ficar sujeita a perigos de ordem física ou psíquica, ou, de qualquer outro modo, ficar numa situação intolerável.

De forma equivocada, o Poder Judiciário brasileiro ainda não tinha qualificado como de grave risco físico ou psíquico as situações de violência

doméstica e familiar que vitimiza as mães. Assim, a maioria das decisões de nossos magistrados permitem o retorno compulsório de crianças a ambientes potencialmente inseguros e, em consequência, a submissão destas ao poder parental de homens violentos. A regra do retorno imediato ao país de residência habitual tem sido aplicada de modo peremptório mesmo diante da indiscutível incidência das exceções.

É importante retomar o caso de Eliana März, ao qual nos referimos quando relatamos a proposição na CRE.

Eliana residia na Alemanha com sua filha Helena, uma menina com síndrome de Down. O fim do casamento com um cidadão alemão, pai de Helena, foi marcado pela violência doméstica. Havia diversos indícios de abusos por parte do genitor, mas as autoridades policiais alemãs demonstraram desinteresse em apurar os fatos. Ao regressar ao Brasil com a criança, em 2012, Eliana foi acionada judicialmente com base nas normas de cooperação internacional da Convenção da Haia.

Na ocasião, o Poder Judiciário brasileiro, que deveria zelar pela garantia do contraditório e promover a análise atenta das condições de vulnerabilidade que recaíam sobre mãe e filha, privilegiou a celeridade. Como resultado, Helena foi retirada do convívio com a mãe após apenas 40 dias de tramitação do processo.

Anos mais tarde, Eliana conseguiu reverter a decisão judicial, mas já não havia como reparar integralmente os danos. A criança já havia sido afastada do convívio materno por 4 anos e passou a manifestar, em juízo, o desejo de permanecer sob a guarda do genitor.

Este caso ganhou repercussão nacional, assim como diversos outros que tivemos a oportunidade de acompanhar de perto ao longo dos anos por meio de mulheres brasileiras que buscaram nosso apoio no Congresso Nacional. São dramas familiares que evidenciaram importantes lacunas na proteção de crianças brasileiras em contextos internacionais.

As lacunas reveladas por estas histórias geraram oportunidades de aprimoramento legislativo e procedimental, que afastem, de uma vez por todas, os riscos de exposição de mães e crianças brasileiras a situações de abandono jurídico.

É nesse contexto que se apresenta o projeto de lei que ora analisamos. Sua principal inovação é, justamente, a previsão de que a violência doméstica constitua situação de grave risco, suficiente para autorizar a autoridade judicial brasileira a excepcionar a regra do retorno, nos termos dos tratados internacionais aplicáveis. Com a proposta, a exceção de grave risco deixa de ser interpretada de modo restritivo, permitindo que situações de violência, ainda que contra a genitora, sejam juridicamente consideradas como fatores de risco à criança.

Em nossa avaliação, o projeto tem uma envergadura tamanha que permite combater três faces da violência. A primeira é mais evidente: a violência doméstica e familiar. A proposição protege a mulher que foi vitimizada em país estrangeiro, mas também a criança que não precisará ser repatriada para o país onde reside o agressor.

A segunda modalidade diz respeito à violência institucional, cuja configuração é tão marcante nos relatos que conhecemos, especialmente no de Eliana März. O projeto estabelece parâmetros para uma atuação harmonizada e sensível à violência de gênero de autoridades do Executivo e do Judiciário brasileiros, reduzindo as chances de cometimento de injustiças.

Por fim, o terceiro tipo de violência combatido pelo texto legal é a vicária, um subtipo da violência doméstica e familiar que preferimos analisar separadamente.

Tema de estudo da psicóloga argentina Sonia Vaccaro, designa um ato de violência intencional contra a mulher por parte do parceiro atual ou ex-parceiro, mediante a instrumentalização de uma terceira pessoa (geralmente, os filhos), com o objetivo de infligir-lhe sofrimento emocional e psicológico.

Explica Vaccaro que, mesmo em caso de separação, a existência de prole comum mantém um vínculo entre a mulher e o ex-cônjuge. O poder parental exercido sobre os filhos permite que o ex-parceiro pratique abusos contra as crianças, sabendo que as agressões contra estas irá desestabilizar a mãe. Em suma, o agressor transforma os filhos em objetos para continuar exercendo o controle sobre a mulher. O título do livro onde Vaccaro apresenta a teoria é sugestivo: “Violência vicária: golpear onde mais dói”.

A violência vicária pode se configurar por meio de outras condutas: falsas acusações contra a mulher, resistência ao pagamento do valor adequado a título de pensão alimentícia e disputas pela guarda dos filhos.

É possível, ainda, a instrumentalização da Convenção da Haia para obter a separação definitiva entre mãe e filhos ou até a prisão da mulher pelo crime de “sequestro internacional”. Nos países onde a conduta é penalmente tipificada e a criança é repatriada na companhia da mãe – em um último esforço desta para evitar a separação definitiva –, o reingresso da acusada de “sequestro internacional” poderá deflagrar o cumprimento de mandado de prisão e a perseguição penal pelo crime.

Na linha do entendimento que vem sendo solidificado pelas instituições de nosso país acerca da necessidade de proteger mulheres e crianças contra todas as formas de violência, chamamos atenção para o recente posicionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Em nota publicada em outubro do ano passado sobre a aplicação da Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, o Conanda reconhece a violência vicária de gênero como uma forma de violência exercida também contra crianças e adolescentes. Além disso, juntamente com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), afirmaram que a submissão de crianças e adolescentes ao convívio forçado com agressores é uma forma de violência psicológica que deve ser reconhecida e combatida. O Conanda recomenda que a proteção da criança e do adolescente prevaleça sobre formalismos jurídicos, interesses parentais e diplomáticos e que sejam aplicados protocolos de avaliação de risco de violência doméstica e familiar e de gênero antes de decisões sobre o retorno, entre outras indicações.

Meritório desde sua apresentação, o projeto foi ainda objeto de aprimoramento contínuo durante sua tramitação. O texto aprovado pela CRE foi o resultado de debates sinérgicos que contaram com a participação ativa da sociedade civil, de autoridades do governo, do Ministério Público e do Judiciário. Também é preciso destacar a contribuição da Senadora Ana Paula Lobato, que relatou a matéria na CDH e traduziu, com rigor técnico e sensibilidade, os anseios das mulheres vítimas de violência em normas jurídicas mais justas.

As alterações incorporadas ao texto inicial foram examinadas com profundidade pela CRE. Pela importância, destacamos alguns pontos, como a necessidade de garantir a oitiva adequada da criança ou adolescente, bem como a igualdade processual entre as partes (mães e pais) perante a justiça brasileira; e ainda, no caso de criança ou do adolescente com deficiência, a previsão de que a inexistência de serviços de reabilitação e de tratamento de saúde adequado no país de residência habitual e sua separação de seu cuidador principal podem configurar grave risco físico ou psíquico que impedem seu retorno ao país estrangeiro.

Finalmente, a decisão de atribuir a uma lei o nome de uma pessoa nunca é neutra: é uma escolha que tem significado político e simbólico. O caso de Eliana März exemplifica uma situação em que nosso senso de justiça percebe como moralmente inaceitável: uma mulher, mãe atípica, que foi sendo sucessiva e progressivamente vitimizada. Foi vítima de agressões do ex-marido em país estrangeiro, da omissão das autoridades do país onde residia, da violência institucional do sistema de justiça de seu próprio país e da violência vicária perpetrada por meio dos abusos cometidos contra sua filha por parte do genitor e da instrumentalização da Convenção da Haia para separá-la da criança. Eliana não encontrou a proteção do sistema internacional; encontrou apenas a acusação, o descaso, a penalização, a perda.

Nomear de Eliana März a nova lei que aprovaremos é um alerta poderoso de que não mais aceitaremos uma aplicação formalista de diplomas jurídicos. Os operadores do Direito precisam desenvolver e materializar uma abordagem jurídica que seja sensível à violência de gênero. É essa a lição que Eliana März tão generosamente nos oferece.

III – VOTO

Em razão de todo o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 565, de 2022, na forma do substitutivo aprovado pela CRE.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****8ª, Extraordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. MARCELO CASTRO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	2. ALAN RICK	PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE	3. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. VAGO	
RENAN FILHO		5. GIORDANO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA		6. ZEQUINHA MARINHO	
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	8. DRA. EUDÓCIA	PRESENTE
JAYME CAMPOS	PRESENTE	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTEs	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. CID GOMES	PRESENTE
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	5. MARA GABRILLI	PRESENTE
ANA PAULA LOBATO		6. JORGE KAJURU	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO, AVANTE)			
TITULARES		SUPLENTEs	
CARLOS PORTINHO		1. HERMES KLANN	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	
ROGERIO MARINHO		5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTEs	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	PRESENTE
CAMILO SANTANA	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	
WEVERTON	PRESENTE	4. LEILA BARROS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTEs	
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	3. ROBERTA ACIOLY	PRESENTE

Não Membros Presentes



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

STYVENSON VALENTIM

NELSINHO TRAD

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 565/2022)

NA 8ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA MARA GABRILLI, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2-CRE-CCJ (SUBSTITUTIVO).

A COMISSÃO APROVA O REQUERIMENTO Nº 19, DE 2026-CCJ, DE AUTORIA DO SENADOR ROGÉRIO CARVALHO, DE URGÊNCIA PARA A MATÉRIA.

20 de maio de 2026

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania