



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, 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

Esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional examina o Projeto de Lei (PL) nº 565, de 2022, cuja ementa encontra-se na epígrafe.

A proposição invoca o Artigo 13 da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, o qual prevê exceções à obrigação de retorno da criança ao país estrangeiro de residência habitual, quando tal retorno possa ser-lhe prejudicial.

Em seu art. 3º, a proposição se refere aos institutos legais e administrativos do país do requerente, para reconhecê-los como instrumentais às decisões de juiz brasileiro. O parágrafo único do art. 3º comanda que o juiz brasileiro, caso haja indícios suficientes, alerte a mãe ou responsável quanto ao risco a que o retorno exporá a criança. O art. 4º comanda celeridade e a tutela antecipada da guarda aos solicitantes no Brasil, ao menos até a tradução da documentação e o consequente exame razoável do pleito. O art. 5º desobriga o juiz brasileiro, caso estejam configuradas as situações de violência doméstica,

de ordenar o retorno da criança disputada a seu país de residência habitual. Seu art. 6º coloca em vigor imediatamente a proposição que de si resulte.

Antes de a matéria ser distribuída para exame desta Comissão, o Projeto de Lei nº 565, de 2022, foi aprovado nos termos do substitutivo apresentado pela Senadora Ana Paula Lobato, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e seguirá, posteriormente, para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

O inciso I do art. 103 do Regimento Interno do Senado Federal determina que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional examine matéria atinente a proposições referentes aos atos e relações internacionais.

Do ponto de vista do direito internacional, interpretar um tratado significa determinar o exato sentido da norma jurídica expressa em um texto obscuro, impreciso ou, por vezes, ambíguo. Haja vista que a Convenção utiliza a expressão “perigos de ordem física ou psíquica”, o Projeto de Lei estabelece, para os casos de violência doméstica, quais seriam as hipóteses em que tal perigo estaria configurado.

Em termos práticos, a proposição legislativa analisada traduz-se em verdadeira interpretação dos termos da Convenção, particularmente da alínea “b”, do artigo 13. Nesse sentido, o artigo 31, parágrafo 1º, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (internalizada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009) pontua: um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.

Nos termos do PL, o juiz poderá considerar o retorno da criança ao país de residência habitual como uma situação de risco, especialmente em casos comprovados ou fortemente indicados de violência doméstica.

Além disso, é relevante mencionar que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7686, na qual se questiona a aplicação da Convenção sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, assinada em Haia. O requerente argumenta que o artigo 13, alínea “b”, da Convenção, que trata das exceções à regra do retorno da criança, deve ser interpretado de forma a incluir situações em que a criança,

embora não seja a vítima direta ou imediata do perigo, ainda se encontra em risco grave.

No bojo dessa ação, o governo brasileiro, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), aduziu que a adequada interpretação, à luz da Constituição, do artigo 13, alínea “b”, da Convenção de Haia, permite concluir que a violência doméstica contra o genitor abductor pode se enquadrar na hipótese impeditiva do retorno da criança ao país de residência habitual, por implicar risco grave a perigo de ordem física ou psíquica, ou situação intolerável à criança ou adolescente. Como se vê, a atualidade do projeto é destacada pela crescente conscientização sobre a violência doméstica e suas repercussões nos direitos das crianças, reforçando a pertinência de uma abordagem legislativa que priorize o bem-estar e a segurança delas, alinhando-se com os princípios constitucionais e os compromissos internacionais de proteção aos direitos infantis.

Segundo levantamento da AGU, das 173 ações sobre subtração internacional de crianças que chegaram à instituição nos últimos seis anos, aproximadamente metade envolveu alegação de violência doméstica. O reconhecimento judicial da violência, no entanto, só aconteceu em uma em cada cinco dessas ações. A AGU não detalhou a proporção do gênero das pessoas nessas ações, mas informou que, no geral, as mães são as principais vítimas desse tipo de violência¹.

De acordo com relatório publicado pela Rede de Apoio às Vítimas Brasileiras de Violência Doméstica, a Revibra, grupo que oferece assistência às mulheres migrantes vítimas de violência doméstica e/ou discriminação antimigrante, dos 278 casos de pedido de ajuda que lhe foram solicitados, entre novembro de 2019 e dezembro de 2022, 249 tinham relatos de violência doméstica². O estudo da Revibra ainda apontou que 83,8% dos casos de retorno ao Brasil ou de saída para outro país foi motivado pela violência doméstica. Além disso, verificou-se que as crianças e adolescentes são vítimas diretas de

¹ BBC; Laís Alegretti. Violência doméstica é motivo para não repatriar criança levada ao Brasil sem autorização, defende Lula ao STF. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy84rrlg752o?fbclid=PAZXh0bgNhZW0CMTEAAaZtsCGkuvsg3tlYbtCbfl1Ao_luFpaTWSInnE_FdvvBallae5qJaS84tag_aem_OT9kCd4xa3cXlprSb2Etag

² Revibra Europa. Considerações sobre violência doméstica em casos de subtração internacional (Haia 28). Disponível em: <https://www.revibra.eu/publicacoes/consideraes-sobre-violencia-domstica-em-casos-de-subtrao-internacional-haia-28>

agressão psicológica, administrativa, física e/ou sexual, em 36,5% das ocorrências de violência doméstica.

Cabe ainda destacar que décadas de pesquisa bem estabelecida vinculam claramente a exposição de uma criança à violência doméstica, incluindo violência doméstica de adulto para adulto, a resultados físicos e psicológicos negativos significativos. Tais resultados incluem depressão, ansiedade, distúrbios do sono, menor competência social e emocional, menos habilidades empáticas do que crianças não expostas, pior desempenho acadêmico e menor capacidade de regular suas respostas fisiológicas a eventos estressantes³.

A comunidade jurídica, no entanto, tem sido lenta em reconhecer os danos causados às crianças pela exposição à violência doméstica, especialmente a violência doméstica de adulto para adulto, onde as crianças são expostas à violência ao invés de alvos diretos dela⁴.

À época em que a Convenção foi criada, por meados dos anos 70, o perfil do genitor abductor era o pai, que na maioria dos casos não tinha a guarda da criança e fugia. Contudo, nos tempos atuais, o perfil do genitor abductor é o da mãe que, muitas das vezes, opta por retornar ao país de origem com seus filhos para fugir de uma situação de abuso e violência.

À vista disso, é indubitável a urgente necessidade de se incluir na interpretação do Artigo 13, alínea “b”, da Convenção de Haia, a exceção ao retorno imediato da criança ao seu país de origem, quando evidenciada a prática de violência doméstica em face da mãe ou da criança.

O parecer da CDH ao Projeto de Lei nº 565, de 2022, concluiu pela apresentação de emenda substitutiva global, cujo conteúdo resumiremos a seguir.

Conforme o substitutivo, foi incluído no comando do art. 3º um rol aberto de evidências que possam caracterizar a exposição de crianças e adolescentes à violência doméstica, sendo: quaisquer indícios ou relatos de abusos físicos, psicológicos, financeiros, administrativos, patrimoniais,

³ Valentina Shaknes; Jeffrey L Edleson. Protective Measures and their inability to protect against domestic violence. 2024. Disponível em: <https://www.hague-mothers.org.uk/document/expert-paper-5-protective-measures-and-their-inability-to-protect-against-domestic-violence/>

⁴ Valentina Shaknes; Jeffrey L Edleson. Protective Measures and their inability to protect against domestic violence. 2024. Disponível em: <https://www.hague-mothers.org.uk/document/expert-paper-5-protective-measures-and-their-inability-to-protect-against-domestic-violence/>

institucionais, verbais e sexuais, contra a criança ou adolescente ou contra o genitor que se opõe ao retorno ao país estrangeiro; registros de medidas protetivas, ainda que negadas, solicitadas em país estrangeiro pelo genitor que se opõe ao retorno contra o genitor que solicita o retorno da criança ou adolescente; laudos médicos ou psicológicos, realizados no Brasil ou em país estrangeiro, que relatem abusos sofridos pela criança ou pelo genitor que se opõe ao retorno ao país estrangeiro; relatórios elaborados por serviços sociais do país estrangeiro; e relatórios elaborados por organizações dedicadas à comunidade migrante ou serviços de apoio às vítimas de violência no exterior, devidamente cadastradas pelo Ministério das Relações Exteriores na forma de regulamento.

Outra mudança no art. 3º é a inclusão de um parágrafo determinando que a partir dos doze anos de idade, toda criança deverá ser ouvida pelas autoridades responsáveis pelo julgamento dos casos concretos.

Por fim, restou incluído no substitutivo a possibilidade de recusa da justiça brasileira à ordem de retorno da criança ou adolescente a país estrangeiro nos casos em que o genitor que se opõe a este retorno demonstrar que: está impedido de entrar no país estrangeiro ou perdeu o direito de residir no país estrangeiro devido à criminalização por subtração da criança ou adolescente; existe risco de exposição da criança, adolescente ou de expor-se a danos físicos ou psicológicos no retorno ao país estrangeiro; seja considerado grave risco à criança, caso seja pessoa com deficiência, retornar ao país estrangeiro sem a companhia do genitor-cuidador primário da criança; e que a criança será, ao retornar ao exterior, separada de irmãos que não retornarão com a criança.

Por tais razões, apoiamos a proposição. Entretanto, após apurada análise, optamos por apresentar subemendas ao substitutivo da CDH, visando ao seu aprimoramento.

Inicialmente, mantivemos o comando legal no § 2º do art. 3º do substitutivo aprovado. Contudo, optamos por trocar a palavra “poderão” por “deverão”. Em suma, a mudança visa a garantir que a orientação e a assistência sejam asseguradas de forma compulsória, reforçando o compromisso com a proteção e suporte adequados sem deixar margem para interpretações que possam comprometer a eficácia da medida.

Também optamos por alterar o § 1º do art. 3º do substitutivo. A alteração proposta para a redação do artigo visa a corrigir a terminologia e

aprimorar a aplicação dos procedimentos legais relacionados à escuta de crianças e adolescentes em casos de solicitação de regresso a país estrangeiro. Primeiramente, a redação anterior faz uma distinção inadequada ao referir-se a crianças a partir dos 12 anos de idade sem considerar a classificação etária estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. De acordo com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a terminologia correta é “criança” para menores de 12 anos e “adolescente” para aqueles entre 12 e 18 anos. A nova redação corrige essa imprecisão ao abranger ambos os grupos etários de forma mais adequada.

Ademais, o contexto de violência doméstica, que muitas vezes envolve a necessidade de procedimentos especiais de escuta, é tratado de forma mais compatível ao se referir aos “profissionais especializados”, conforme previsto pela Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017. Esta lei estabelece o procedimento de escuta protegida, que é aplicável a qualquer criança ou adolescente e tem como objetivo evitar a revitimização e assegurar que as entrevistas sejam conduzidas de maneira sensível e profissional. A mudança proposta elimina a referência genérica às “autoridades competentes” e especifica que as entrevistas devem ser realizadas por profissionais especializados, como psicólogos, que possuem a competência necessária para conduzir a escuta de forma apropriada e com respeito aos direitos das crianças e adolescentes. Nesse contexto, ao utilizar a expressão “de acordo com a legislação aplicável”, a nova redação assegura que o procedimento de escuta siga os padrões estabelecidos por lei, sem fazer distinção de faixa etária, e reflete uma abordagem sistemática e uniforme, alinhada com as práticas legais e procedimentos adequados.

Também optamos por retomar a redação do *caput* do art. 4º do Projeto original, realizando uma substituição do termo “deverão” por “poderão”. Essa mudança visa a garantir uma abordagem mais flexível e ajustada às circunstâncias individuais de cada caso, refletindo a necessidade de tutelar o melhor interesse da criança de forma mais eficaz. Ao adotar “poderão”, a legislação permite que as autoridades judiciais avaliem a documentação e as situações específicas com maior discricção, garantindo que a tutela antecipada da guarda seja providenciada apenas quando realmente necessário e apropriado. Esta mudança evita a aplicação automática e rígida da medida, o que poderia não considerar adequadamente as particularidades do caso. Assim, assegura-se que as decisões sejam fundamentadas e que a proteção integral da criança seja sempre priorizada, respeitando a complexidade de cada situação e a necessidade de uma análise criteriosa para evitar riscos adicionais.

Adicionamos, também, um novo inciso ao art. 4º, o qual prevê a possibilidade de a justiça brasileira recusar a ordem de retorno de uma criança ou adolescente a um país estrangeiro na ausência de um arcabouço jurídico similar ao brasileiro. Essa medida se justifica pela necessidade de assegurar que o retorno ao país estrangeiro não exponha a criança a riscos graves, conforme estabelece o artigo 13 da Convenção de Haia. A ausência de um sistema jurídico robusto e abrangente no país de destino pode configurar uma situação de vulnerabilidade significativa para a criança, comprometendo sua proteção e bem-estar. Sem um arcabouço jurídico adequado, o país receptor pode não garantir as mesmas condições de segurança e proteção que o sistema jurídico brasileiro oferece.

Inserimos, também, um novo artigo o qual visa a assegurar que, no processo de determinação do retorno de uma criança ou adolescente a um país estrangeiro, sejam aplicadas, quando pertinentes, as disposições da Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990), da Lei Henry Borel (Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022) e da Lei da Escuta Protegida (Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017). Essa aplicação é crucial para garantir que o retorno da criança seja compatível com os elevados padrões de proteção previstos por essas leis, garantindo a segurança e o bem-estar de crianças e mulheres em contextos de violência e vulnerabilidade. A inclusão dessas legislações reforça a proteção integral da criança e assegura que, ao retornar ao país estrangeiro, as normas brasileiras que oferecem suporte e proteção não sejam negligenciadas. Assim, alinhamos a decisão de retorno com os princípios de proteção e justiça que essas leis estabelecem, não somente garantindo a integridade física e psicológica da criança, como também respeitando os direitos fundamentais previstos em nosso ordenamento jurídico.

Propomos, também, a redação de um novo artigo 7º, o qual estabelece que, no tratamento de casos envolvendo a devolução de crianças e adolescentes, as condições de proteção para a mãe no país de origem deverão ser verificadas, assegurando que essas salvaguardas sejam adequadas e efetivas, conforme os princípios de proteção integral da criança. Além disso, será possível a solicitação dos documentos necessários aos órgãos competentes do país de origem para uma avaliação completa da situação fático-jurídica da mãe e da criança antes de emitir um parecer. Para garantir que todas as decisões sejam baseadas em informações precisas, a emenda determina que não se emitirá parecer ou ordem de retorno sem que toda a documentação apresentada seja devidamente traduzida. A subemenda também exige que a mãe seja esclarecida sobre seu direito de defesa em sede de processo administrativo,

garantindo que ela esteja plenamente informada sobre as oportunidades e mecanismos disponíveis para a proteção de seus direitos. Essas disposições visam a assegurar a conformidade do projeto de lei com as normas internacionais e promover a segurança e o bem-estar das crianças envolvidas.

Optamos, finalmente, por apresentar um novo artigo 8º. Estabelecer prazos de resposta para canais de denúncia de subtração de crianças é essencial para garantir uma reação rápida e eficaz a essas situações críticas. A comunicação ágil e a resposta oportuna são fundamentais para proteger a segurança e o bem-estar das crianças. A definição de prazos claros assegura que as denúncias sejam tratadas com a urgência necessária e que todas as partes envolvidas sejam informadas adequadamente sobre o andamento dos processos.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 565, de 2022, nos termos da Emenda nº 1-CDH, com as seguintes subemendas:

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Dê-se ao § 1º do art. 3º da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo) ao Projeto de Lei nº 565, de 2022, a seguinte redação:

“§ 1º Toda criança ou adolescente deverá ser ouvido por profissionais especializados, de acordo com a legislação aplicável, para subsidiar a decisão sobre solicitações de regresso a país estrangeiro.”

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Substitua-se, no § 2º do art. 3º da Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022, o termo “poderão” por “deverão”.

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Acrescente-se o seguinte inciso VII ao *caput* do art. 4º da Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022:

“Art. 4º.....

.....

VII – inexistente arcabouço jurídico no país estrangeiro que garanta uma proteção integral à criança equivalente à prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

.....”

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Acrescente-se o seguinte parágrafo único ao art. 4º da Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022:

“Art. 4º.....

.....

Parágrafo único. De posse da documentação apresentada, as autoridades judiciais poderão, no prazo de 24 horas, providenciar a tutela antecipada da guarda aos pais ou responsáveis legais brasileiros, a qual deverá se estender, no mínimo, pelo prazo necessário à tradução da documentação e à sua apreciação pelo Poder Judiciário.

.....”

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Acrescente-se o seguinte artigo à Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022, renumerando o atual art. 6º:

“Art. 6º Aplicam-se, no que couber, as disposições da Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), da Lei da Escuta Protegida (Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017) e da Lei Henry Borel (Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022).”

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Acrescente-se o seguinte artigo 7º à Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022.

“**Art. 7º** As seguintes medidas deverão ser adotadas no tratamento de casos envolvendo a devolução de crianças e adolescentes:

I - Verificação das condições de proteção disponíveis para a mãe no país de origem em caso de retorno, assegurando que tais salvaguardas sejam adequadas e efetivas.

II - Solicitação aos órgãos competentes do país de origem dos documentos necessários para avaliar a situação fático-jurídica da mãe e da criança, antes de concluir o parecer sobre o caso concreto.

III – Garantia de que não seja emitido parecer ou ordem de retorno sem que toda a documentação apresentada pela parte tenha sido devidamente traduzida.

IV – Esclarecimento à mãe sobre seu direito de defesa em sede de processo administrativo, garantindo que ela esteja plenamente informada sobre as oportunidades e mecanismos disponíveis para a proteção de seus direitos.”

SUBEMENDA Nº - CRE À EMENDA Nº 1 – CDH

Acrescente-se o seguinte artigo 8º à Emenda nº 1 – CDH ao PL nº 565, de 2022.

“**Art. 8º** No âmbito da comunicação e tratamento de denúncias de subtração de crianças, o Poder Público deverá adotar as seguintes medidas:

I - Registro da Denúncia: Todas as denúncias recebidas por meio dos canais de denúncia devem ser registradas e confirmadas no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas a partir do recebimento.

II - Resposta Inicial: Após o registro da denúncia, o Poder Público deverá fornecer uma resposta inicial, incluindo a confirmação do recebimento e as medidas imediatas que serão tomadas, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas.

III - Investigação e Análise: O processo de investigação e análise subsequente da denúncia deverá ser conduzido com celeridade, e o andamento do caso deverá ser informado às partes interessadas no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após a resposta inicial.

IV - Monitoramento e Recursos: O Poder Público deverá garantir que todos os recursos necessários para a resposta e investigação das denúncias estejam disponíveis e que o

cumprimento dos prazos estabelecidos seja monitorado regularmente.

§ 1º Em casos excepcionais, onde a complexidade ou a gravidade da situação justificar um prazo maior, o Poder Público deverá justificar a extensão do prazo e comunicar a nova previsão às partes interessadas.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora