



PARECER Nº , DE 2025

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

Vem a esta Comissão para exame, com base no art. 103, I, do Regimento Interno do Senado Federal, 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.*

A proposição invoca o Artigo 13 da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, celebrada na Haia (Países Baixos), o qual 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 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.

II – ANÁLISE

Nos últimos anos, o Brasil tem avançado significativamente na consolidação de um regime jurídico voltado à proteção de crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade.

Entre os marcos mais relevantes, destacamos a própria internalização da Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000) e da Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores (Decreto nº 1.212, de 3 de agosto de 1994), bem como a edição de normas internas de proteção integral, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a Lei da Escuta Protegida (Lei nº 13.431, de 4 de abril 2017) e a Lei Henry Borel (Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022).

É preciso sublinhar, do mesmo modo, os avanços do Brasil no reconhecimento da vulnerabilidade de mulheres, que tem contribuído para a construção de mecanismos normativos para a promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva, seja pela formulação de leis pioneiras, a exemplo da Lei Maria da Penha, seja pelo engajamento em pactos internacionais de direitos humanos, como é o caso da Convenção de Belém do Pará.

Ainda assim, permanece uma lacuna visível em nosso ordenamento: em processos de restituição internacional de crianças e adolescentes (a considerar que a Convenção da Haia é aplicável até os 16 anos), situações de violência doméstica nem sempre são reconhecidas como circunstâncias capazes de caracterizar grave risco físico ou psíquico estabelecido no artigo 13 da Convenção da Haia, o que pode possibilitar o retorno compulsório de crianças a ambientes potencialmente inseguros.

Na prática, o sistema internacional de cooperação jurídica, ao privilegiar a regra do retorno imediato ao país de residência habitual, por vezes minimiza a realidade concreta de mulheres, crianças e adolescentes submetidos à violência doméstica.

É nesse contexto que registro a trajetória de vida – e luta – da senhora Eliana März, a qual ilustra as vulnerabilidades e lacunas na aplicação da Convenção da Haia no Brasil, bem como os seus impactos sobre as mães e crianças brasileiras.

Mãe de Helena, uma menina com síndrome de Down, Eliana residia na Alemanha, onde enfrentou um processo de separação marcado por violência doméstica e dificuldades no que se refere ao convívio com a sua filha. Os indícios de abusos e negligência por parte do genitor eram numerosos, mas o sistema policial alemão foi desinteressado e o sistema judiciário, provocado pela cooperação internacional, foi célere ao determinar a repatriação da criança, desconsiderando o contraditório e a vulnerabilidade da menina.

Em 2012, Helena foi então retirada do convívio da mãe em apenas 40 dias de processo. Anos depois, Eliana conseguiu reverter a sentença, mas já era tarde. A essa altura, a criança já havia sido alvo de alienação parental e manifestava, em juízo, o desejo de permanecer sob a tutela paterna.

O caso chamou atenção do país e do então Senador Eduardo Suplicy, bem como da Associação de Mães de Mãos Vazias, revelando lacunas na proteção de crianças brasileiras na esfera internacional.

Essa experiência não representa apenas uma tragédia pessoal, mas também um alerta institucional. Mostra que, sem aprimoramento legislativo e procedimental, o Brasil corre o risco de reproduzir injustiças semelhantes, fragilizando sua arquitetura de proteção e expondo mães e crianças brasileiras a situações de abandono jurídico.

E é precisamente nesse ponto que a história de Eliana transcende o drama individual e se converte em elemento estruturante da necessidade de uma nova lei: um marco regulatório que fortaleça garantias processuais, impeça

decisões sumárias sem a devida análise do melhor interesse da criança e reforce o compromisso do Estado brasileiro com a Convenção da Haia.

Nesse sentido, o projeto de lei busca corrigir a distorção apontada, ao prever que a violência doméstica constitui situação de grave risco, suficiente para autorizar a autoridade judicial brasileira a excepcionar a regra do retorno, nos termos dos tratados internacionais aplicáveis.

Além disso, a proposta estabelece parâmetros probatórios adequados para a demonstração da violência, contemplando relatórios médicos, psicológicos e institucionais, inclusive os provenientes de órgãos e entidades estrangeiras.

Sob o aspecto da constitucionalidade material, 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.

Sob uma perspectiva internacional, a proposta harmoniza o ordenamento jurídico pátrio com os compromissos assumidos pelo Brasil. Do ponto de vista da juridicidade, não há vícios a apontar, não contrariando tratados já ratificados; ao contrário, aprimora a aplicação dos instrumentos internacionais de cooperação ao introduzir critérios claros e compatíveis com o ordenamento interno. Trata-se de inovação normativa relevante, que confere maior segurança jurídica às decisões judiciais em matéria de restituição internacional de crianças e adolescentes.

No mérito, o projeto de lei é digno de reconhecimento, pois enfrenta a dificuldade de conciliar a celeridade da cooperação internacional com a proteção efetiva da criança vítima de violência doméstica. A proposição contribui para que a exceção de grave risco deixe 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.

Na CDH, o texto foi aperfeiçoado pelo relatório da Senadora Ana Paula Lobato, que conseguiu transformar em sugestões valiosas os anseios de mulheres e organizações da sociedade civil por um regramento mais justo de situações tão desafiadoras.

Em nossas atividades como parlamentar, costumamos orientar nossa atuação pela escuta empática de pessoas e grupos diretamente afetados pelas normas que editamos, bem como pelo diálogo aberto com parceiros da sociedade civil e com autoridades do governo, do Ministério Público e do Judiciário. Fiéis a essa premissa que nos é tão cara, mantivemos numerosas reuniões de trabalho com esses atores que participaram da construção de um novo substitutivo, que ora apresentamos, diante da conclusão de ser necessário qualificar ainda mais a resposta estatal. Seu texto contou, inclusive, com a anuência da Senadora Ana Paula Lobato, a quem agradecemos pela preciosa colaboração.

As alterações mais significativas dizem respeito à oitiva da criança ou adolescente. Nossa proposta não somente garante o direito de ser ouvido, como estabelece que essa escuta deve ocorrer de forma adequada, por meio de profissionais habilitados ou escuta especializada, protegendo a criança ou o adolescente de circunstâncias que possam agravar seu sofrimento. Ademais, adicionamos dispositivo que exige fundamentação adequada caso a oitiva não seja realizada.

A 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, demonstra uma abordagem sistêmica de proteção, alinhando o tratamento de casos de subtração internacional com as normas nacionais de proteção à criança, ao adolescente e à mulher.

Além disso, a definição de violência doméstica e de risco no substitutivo é apresentada 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, enquanto o texto antigo listava genericamente diversos tipos de abuso.

Outra importante inovação diz respeito à caracterização da inexistência de reabilitação e 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.

Da mesma forma, inserimos um 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. Nesse sentido, o projeto prevê que, nos pedidos de restituição de crianças ou adolescentes formulados com fundamento na Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, a legitimidade ativa caberá à parte estrangeira diretamente interessada. A solução inspirou-se na experiência de outros Estados-Partes da Convenção.

Além disso, a justiça brasileira deverá avaliar, no curso do processo, se, havendo decorrido período igual ou superior a 1 (um) ano entre a data da transferência ou retenção indevida e o ajuizamento da ação perante a autoridade nacional, existem elementos suficientes que indiquem que a criança ou o adolescente já está integrado ao novo meio em que passou a residir.

Assim, o novo substitutivo, embora inspirado e em grande medida construído a partir do texto apresentado pela CDH, introduz ajustes que, em nossa avaliação, conferem maior clareza e segurança aos operadores do direito.

Por fim, em razão dos fatos expostos, proponho que o projeto de lei, ora em análise, seja denominado como Lei Eliana März, em justa homenagem e reconhecimento à luta dessa mãe brasileira que, movida pelo amor e pela coragem, enfrentou circunstâncias extremas em defesa de sua filha. Que essa denominação simbolize o compromisso do Estado brasileiro com a proteção de mulheres e crianças em contextos de vulnerabilidade internacional, para que nenhuma outra mãe, em desespero por estar separada de seu filho, tenha que acampar diante do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer outro

Poder da República. Que essa lei seja um marco de sensibilidade e justiça, para que episódios tão dolorosos jamais se repitam com qualquer outra mãe ou criança brasileira.

III – VOTO

Em razão de todo o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 565, de 2022, na forma do substitutivo a seguir:

EMENDA Nº – CRE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 565, DE 2022

Dispõe, para fins do disposto no Artigo 13 do Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000 — Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, e no Artigo 11 do Decreto nº 1.212, de 3 de agosto de 1994 — Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores, sobre a caracterização da violência doméstica como situação capaz de configurar grave risco, de ordem física ou psíquica, à criança e ao adolescente (Lei Eliana März).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a caracterização da violência doméstica como situação capaz de configurar grave risco, de ordem física ou psíquica, à criança e ao adolescente, para fins do disposto no:

I – Artigo 13, alínea “b”, do Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000 — Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças; e

II – Artigo 11, alínea “b”, do Decreto nº 1.212, de 3 de agosto de 1994 — Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores.

Art. 2º A violência doméstica configura grave risco físico ou psíquico à criança e ao adolescente ou de submetê-los a situação intolerável, ficando a autoridade judicial brasileira dispensada de determinar o retorno da criança ou adolescente ao país estrangeiro de residência habitual.

Art. 3º Para configuração da violência doméstica, podem ser considerados indícios de exposição do genitor ou da criança e adolescente à violência doméstica, sem prejuízo de outros meios de prova que venham a ser apresentados:

I – registros ou denúncias de violência física, sexual ou psicológica;

II – medidas protetivas solicitadas no país estrangeiro, ainda que negadas, acompanhadas das alegações de defesa e das decisões administrativas ou judiciais que integraram o procedimento;

III – laudos médicos ou psicológicos, realizados no Brasil ou em país estrangeiro;

IV – relatórios elaborados por órgãos ou entidades de proteção, assistenciais ou equivalentes de país estrangeiro;

V – relatórios elaborados por organizações da sociedade civil dedicadas à comunidade migrante ou serviços de apoio às vítimas de violência doméstica no exterior, com atuação destacada em âmbito internacional, nacional ou regional; e

VI – quaisquer outros elementos que possam formar a convicção judicial da ocorrência de violência doméstica e do risco referido no art. 1º.

Parágrafo único. A definição dos parâmetros probatórios para comprovação da violência doméstica em casos de subtração internacional de criança e adolescente será efetuada conforme a legislação brasileira aplicável.

Art. 4º A justiça brasileira deverá avaliar, na análise do processo, as seguintes situações:

I – se há mandado de prisão expedido contra o genitor subtrator ou tipificação penal da conduta de subtração internacional de criança ou adolescente no país de residência habitual;

II – se o genitor subtrator perdeu o direito de residir no país estrangeiro devido à subtração da criança ou adolescente;

III – se existe risco de exposição da criança ou adolescente a danos físicos ou psicológicos no retorno ao país estrangeiro, inclusive, caso seja pessoa com deficiência, em decorrência da separação de seu cuidador principal;

IV – se a criança ou adolescente com deficiência será privada de receber tratamento de saúde adequado ou de acessar serviço de reabilitação em seu país de residência habitual;

V – 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.

Art. 5º É direito da criança e do adolescente ser ouvido, cabendo à autoridade judicial assegurar que sua manifestação seja colhida de forma adequada, por meio de escuta especializada ou por profissionais habilitados, de modo a subsidiar a tomada de decisão acerca de pedidos de regresso a país estrangeiro.

§ 1º A negativa da oitiva da criança ou do adolescente deverá ser fundamentada, não podendo se limitar a justificativas genéricas ou abstratas.

§ 2º A ordem de retorno poderá ser recusada pela autoridade judicial ou administrativa caso se verifique oposição manifesta da criança ou adolescente, desde que tenha alcançado grau de maturidade e idade que tornem relevante a consideração de sua vontade.

Art. 6º Será dotado de autenticidade o documento que instruir pedido de cooperação jurídica internacional, inclusive sua tradução para a língua portuguesa, quando encaminhado ao Estado brasileiro por meio de autoridade central ou por via diplomática, dispensando-se a juramentação, autenticação ou qualquer procedimento de legalização.

Art. 7º A autoridade judicial brasileira deverá zelar pela celeridade do procedimento e pela garantia dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, podendo determinar, de ofício ou a requerimento, a produção de todas as provas que julgar pertinentes ao receber a petição inicial ou a contestação.

Parágrafo único. Sempre que necessário à instrução do feito, a autoridade judicial brasileira poderá solicitar a cooperação da Autoridade Central Administrativa Federal, da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Ministério das Relações Exteriores para obtenção de provas junto a autoridades estrangeiras.

Art. 8º Nos pedidos de restituição de crianças ou adolescentes formulados com fundamento na Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, promulgada pelo Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000, a legitimidade ativa perante a Justiça brasileira caberá exclusivamente à parte estrangeira diretamente interessada.

§ 1º A representação judicial da parte estrangeira será feita por advogado regularmente constituído no Brasil.

§ 2º Em caso de hipossuficiência econômica, o interessado poderá requerer assistência jurídica integral da Defensoria Pública da União, nos termos da legislação aplicável.

§ 3º A União limitar-se-á à cooperação administrativa e diplomática necessária ao cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

§ 4º A cooperação jurídica internacional de que trata este artigo observará, em todos os casos, os princípios da soberania nacional, da prevalência dos direitos humanos, da proteção integral da criança e da vedação à revitimização da mulher em contexto de violência doméstica.

Art. 9º Aplicam-se a esta Lei, no que couber, as disposições:

I – da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);

II – da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

III – da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017 (Lei da Escuta Protegida);

IV – da Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022 (Lei Henry Borel);

V – da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002;

VI – da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher, promulgada pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996;

VII – da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009;

VIII – da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990;

IX – dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados e promulgados pelo Brasil que ofereçam proteção à criança, ao adolescente e à mulher.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora