

PARECER DE PLÊNÁRIO PELAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL (CREDN), DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF), E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC) AO PROJETO DE LEI Nº 565, DE 2022

PROJETO DE LEI Nº 565, DE 2022

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 art. 13 da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças.

Autora: Deputada CELINA LEÃO

Relatora: Deputada PERPÉTUA ALMEIDA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 565, de 2022, de autoria da Senhora 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 art. 13 da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças.

A iniciativa legislativa tem como fundamento a resistência de autoridades judiciais e administrativas responsáveis pela aplicação das regras da Convenção a considerarem um histórico de violência doméstica e familiar como motivo relevante para manter a criança ou adolescente no Brasil.

A matéria foi despachada às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

Transcorreu sem emendas o prazo regimental próprio.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1 - Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Cumprida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nesta oportunidade, apreciar o mérito e aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da presente proposição, nos termos do art. 24, II; art. 32, IV, “a”; e art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O PL 565/2022 se encaixa na competência privativa da União para legislar sobre direito civil, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República (CR). Trata-se, ademais, de competência exclusiva do Congresso Nacional dispor sobre acordos ou atos internacionais, nos termos do art. 49, I, da CR, preservada a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, prevista no art. 84, VIII, da CR.

É legítima a iniciativa de propositura do projeto de lei por membro do Congresso Nacional (art. 61, *caput*, da CR), que tramita em conformidade com as regras aplicáveis de processo legislativo (art. 58, e art. 59, III, da CR).

A norma proposta guarda coerência com o ordenamento jurídico brasileiro, e tramita em conformidade com os dispositivos regimentais aplicáveis, de modo que o PL 565/2022 atende os requisitos formais de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.



A técnica legislativa segue as normas de regência, notadamente as Leis Complementares nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e nº 107, de 26 de abril de 2001, e seus regulamentos.

Quanto ao mérito, verifica-se que o PL 565/2022 tem por objetivo esclarecer um ponto controvertido na aplicação, por instituições nacionais, da Convenção sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, adotada em 25 de outubro de 1980, sob os auspícios da Conferência da Haia sobre Direito Internacional Privado, conhecida pela sigla HCCH. A Convenção entrou em vigor internacionalmente em 1º de janeiro de 1983. O Brasil aderiu ao tratado em 19 de outubro de 1999, autorizado pelo Decreto Legislativo nº 79, de 15 de setembro de 1999. A Convenção passou a vigorar para o país a partir de 1º de janeiro de 2000, tendo sido incorporada ao ordenamento jurídico interno a partir da promulgação pelo Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000. Atualmente, a Convenção conta com 103 Partes.

O PL 565/2022 considera a violência doméstica como causa suficiente para que a criança, uma vez que se encontre no Brasil, não seja enviada para o país que fora de residência costumeira da família. Estudos recentes têm avaliado que, de fato, é preciso atualizar a interpretação do tratado em face das repercussões da violência doméstica, que, à época da elaboração do consenso internacional, em 1980, não se apresentavam tão frequentes ou graves. Uma outra vulnerabilidade do tratado é a falta de previsão da participação da criança no processo de tomada de decisão. Igualmente, esse parece ser um problema relacionado à passagem do tempo. Quatro décadas trazem muitas mudanças na realidade das famílias e, conseqüentemente, nas respostas jurídicas e institucionais às transformações da sociedade.

Deve-se frisar, ainda, que a Convenção sobre Sequestro Internacional de Crianças se relaciona com a ordem jurídica internacional e nacional como um todo, de modo que as lacunas interpretativas devem ser sempre subordinadas ao princípio do primordial interesse da criança, referendado pela Convenção dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, e pelos demais tratados e normas legais que se encontram listados nas referências ao final desse documento.



Nesses termos, votamos pela admissibilidade da matéria e, no mérito, pela aprovação do PL 565/2022.

II.2 - Pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Ao aderir, em 14 de abril de 2000, à Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980, o Brasil se comprometeu a devolver ao país de residência, uma criança que tenha sido ilicitamente transferida ou retirada, em violação a um direito de guarda.

Segundo a Convenção, após serem informadas da transferência ou retenção ilícitas de uma criança, “as autoridades judiciais ou administrativas do Estado Contratante para onde a criança tenha sido levada ou onde esteja retida não poderão tomar decisões sobre o fundo do direito de guarda sem que fique determinado não estarem reunidas as condições previstas na presente Convenção para o retorno da criança ou sem que haja transcorrido um período razoável de tempo sem que seja apresentado pedido de aplicação da presente Convenção”.

As hipóteses que desautorizam o retorno da criança ao Estado requerente estão relacionadas nos artigos 12 e 13 da Convenção. Entre tais hipóteses, acha-se a existência de “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”.

O Projeto de Lei nº 565, de 2022, ora apreciado, considera a existência de violência doméstica fator de grave risco de ordem física ou psíquica, desobrigando as autoridades judiciais e administrativas brasileiras “de ordenar o retorno de crianças e adolescentes ao país estrangeiro de residência habitual” (art. 2º do PL).

Conforme consta da justificativa apresentada à proposição em exame, os termos da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980,



têm-se mostrado extremamente desfavoráveis às mulheres brasileiras que sofrem violência (tanto elas quanto os filhos) em países estrangeiros, pois, ao procurar refúgio e amparo no Brasil, são acusadas de sequestro internacional de crianças, e, a Advocacia Geral da União, seguindo à risca a Convenção, devolve a(s) criança(s) ao pai agressor, pois não foi prevista, no texto da Convenção, a hipótese da violência doméstica como exceção ao enquadramento da situação de sequestro internacional.

Assiste razão à ilustre Autora do PL. O projeto de lei em apreço vem suprir lacuna legislativa, haja vista que não há no texto convencional referência expressa a “violência doméstica”, como causa apta a desobrigar o Brasil de providenciar o retorno de determinada criança ao Estado de sua residência habitual, quando houver pedido de outro Estado soberano fundado na citada Convenção.

Assim, caso se transforme em norma jurídica, este projeto possibilitará ao Judiciário, sem ofensa ao texto convencional, indeferir o retorno de uma criança para o país de residência habitual, sob o fundamento de não sujeitar a criança a um risco grave de ordem física ou psíquica, quando houver indícios de existência de violência doméstica.

Segundo a ilustre Autora do projeto de lei, com base no magistério de Valério Mazzuoli e Elsa de Mattos, o entendimento de tribunais estrangeiros vem sendo no sentido de aplicar o artigo 13, “b”, da Convenção, aos casos de violência doméstica. Nesse sentido, citam-se:

a) o caso das cortes norte-americanas que “têm reconhecido expressamente que a exposição à violência doméstica configura um risco suficientemente grave para impedir o retorno da criança ao país de residência habitual, em especial devido à possibilidade de o agressor da mulher também cometer violência contra a criança”; e

b) o caso da Suíça, que “sem alterar a Convenção de Haia, aprovou lei interna a fim de orientar os magistrados daquele país sobre parâmetros aptos a definir em que consiste a exposição da criança a graves riscos de ordem física e psíquica”.

A nosso juízo, a inclusão no ordenamento jurídico interno de norma que permita às autoridades administrativas e judiciárias brasileiras negar o retorno de criança a país estrangeiro, para evitar grave risco de natureza



física ou psíquica a essa criança, em razão de indícios de violência doméstica, não desnaturará os fins perseguidos pela Convenção, de 1980.

Pelo contrário, o regramento proposto no referido Projeto aperfeiçoa o sistema de proteção às crianças e adolescentes, ao explicitar que, para o Brasil, constituirá hipótese de negativa de retorno, com fundamento no art. 13, “b”, da Convenção, a existência de indícios de violência doméstica, o que, em última análise, visa a proteger o “melhor interesse da criança”, nos moldes da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, e em vigor desde 2 de setembro de 1990.

Além disso, é lícito concluir que o PL em exame se amolda aos princípios regentes das relações internacionais brasileiras, em particular o princípio da “prevalência dos direitos humanos”, preceituado no inciso II do art. 4º da Constituição Federal.

Em face do exposto, no mérito, pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o projeto merece ser aprovado.

II.3 - Pela Comissão de Seguridade Social e Família

A inovação legislativa realizada pelo PL 565/2022 é, com efeito, necessária, relevante e oportuna. A intransigência na interpretação das regras da Convenção sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças se justifica para atender interesses da ordem pública, somente. E, nesse sentido, o maior interesse será sempre o da criança envolvida. Com essa fundamentação, vemos como imprescindível que o Brasil passe a ter, em seu ordenamento jurídico, uma norma que estabeleça o risco de violência doméstica como motivo suficiente para não se alterar o país de residência da criança.

O PL 565/2022 está redigido de forma a complementar eficientemente o arcabouço jurídico brasileiro e internacional sobre o tema, razão pela qual votamos por sua aprovação, no mérito.



II.4 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 565, de 2022.

No âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 565, de 2022.

Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 565, de 2022, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputada PERPÉTUA ALMEIDA
Relatora

