

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.535, DE 2021

(Apensado: PL nº 135/2024)

Altera o art. 249 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir a guarda compartilhada no tipo penal de subtração de incapazes, e dá outras providências.

Autores: Deputado Mário Heringer

Relatora: Deputada Laura Carneiro

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº **3.535, de 2021**, de autoria do Deputado MÁRIO HERINGER, busca alterar o Código Penal para estabelecer que o crime de subtração de incapazes (art. 249) se configura mesmo que cometido por quem tenha a guarda compartilhada.

Insere, ainda, uma causa de aumento de pena caso o menor seja privado de frequentar a escola ou retirado do país à revelia de quem o tem sob guarda.

Apensada a esta proposição encontra-se o PL nº **135/2024**, de autoria dos Deputados Alex Manente, Any Ortiz, Amom Mandel e Arnaldo Jardim, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para tipificar o crime de subtração internacional de criança ou adolescente realizada por genitor ou quem detenha a guarda, com o fim de afastar o convívio familiar da vítima.

Os projetos, que tramitam sob o regime **ordinário** e sujeitam-se à **apreciação do Plenário**, foram distribuídos para análise e parecer à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família



(CPASF), e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A **CPASF** aprovou, em 22/11/2023, parecer pela aprovação do PLs nº 3535/2021, **na forma de substitutivo**. Após esse fato é que foi apensado o PL nº 135/2024.

Compete-nos, em relação às proposições, a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito, de acordo com o despacho de distribuição.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

As proposições atendem os preceitos **constitucionais** relacionados à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República.

No que tange à **técnica legislativa**, foram devidamente observadas as disposições constantes da Lei Complementar n. 95, de 1998.

Quanto à **juridicidade**, constatamos a harmonia dos textos propostos com o Sistema Jurídico Brasileiro.

Passa-se, então, à análise do **mérito** das proposições, ressaltando-se, de antemão, a extrema relevância da temática.

A importância da matéria, aliás, foi bem apontada pelo autor da proposta principal, ao assentar que *“a forma como se encontra atualmente redigido o art. 249 do Código Penal é controversa, gerando insegurança jurídica sobre o cometimento do crime de subtração de menor por pai ou mãe que detenha guarda compartilhada”*. E continua:

“Quando um dos pais – pai ou mãe –, mesmo que detenha a guarda compartilhada, afasta deliberadamente o filho do convívio com o outro pai, seja genitor ou não, proibindo que haja visitação, contato telef nico ou mesmo a coabitação, isso tem que ser tipificado criminalmente a título de tutela dos



direitos do menor à convivência familiar e à proteção. Esses casos, como não são tipificados criminalmente, repetem-se em todos os cantos do País, trazendo sérios prejuízos emocionais às vítimas.

[...]

Por essa razão, tendo em vista a necessidade de atualização do Código Penal para contemplar a hipótese de subtração de menor por quem exerce a guarda compartilhada e a necessidade de segurança e precisão jurídica a quem exerce os poderes de denúncia e de julgamento dos casos judicializados, apresento o presente projeto de lei que: 1) torna objetivo o crime de subtração de menor por pai ou mãe que exerça guarda compartilhada; 2) veda a suspensão da pena para quem tenha cometido o crime de forma reincidente; e 3) aumenta a pena de um terço em caso de o menor vir a ser privado de frequentar a escola ou seja retirado do País à revelia de um dos pais, em respeito à Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia em 25 de outubro de 1980 e promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000.”

Não temos dúvida, portanto, de que a matéria deve ser aprovada, pois sana uma lacuna hoje existente na legislação.

A proposição apensada, por sua vez, também busca penalizar, de forma mais assertiva, a subtração internacional de criança ou adolescente por genitor ou quem detenha a guarda legal, com o intuito de afastar a vítima do convívio familiar.

Essa preocupação – de extrema relevância, reafirme-se – também se encontra abarcada pela proposição principal e pelo Substitutivo aprovado pela CPASF, que aumenta a pena do crime de subtração de incapazes de um a dois terços se o menor for retirado do país sem o consentimento de quem o tem sob guarda, ainda que compartilhada.

Nesse ponto específico, porém, recebemos valorosas contribuições do Ministério da Justiça, que concorda com a importância da alteração legislativa, mas entende que o texto pode ser aperfeiçoado para não *“dificultar a proteção de vítimas de violência doméstica no exterior que decidem*



retornar para o Brasil com os filhos para buscar proteção e acolhimento”. E prossegue:

“Além disso, o risco de responsabilização criminal desencoraja o retorno voluntário do genitor com o filho ao Brasil ou para o exterior ou ainda dificulta a mediação entre os próprios genitores acerca do país onde as crianças devam estabelecer residência, consoante se passa a demonstrar.

Nos foros internacionais em que o Brasil participa no tema da subtração internacional de crianças, as questões relacionadas à criminalização do ato de subtração internacional causam constrangimento aos acordos entre os genitores para a promoção do retorno seguro da criança. Não raro, diante da incapacidade dos genitores de chegarem a um acordo, há denúncias sobre a inadequação para o exercício da parentalidade com base em questões ligadas à violência doméstica contra a criança e contra a mulher.

Tendo em vista que a maior parte dos casos passivos de subtração internacional englobam denúncias de violência doméstica, **a criminalização do ato de subtração sem que haja um mecanismo de estímulo ao retorno da criança e outro que proteja a vítima de violência doméstica e familiar pode ampliar o conflito familiar.**

Em outras palavras, o deslocamento de vítimas de violência doméstica no exterior com seus filhos para o Brasil em países cuja proteção seja ainda incipiente transformaria a discussão do âmbito cível internacional em uma questão de crime internacional, sujeito às consequências drásticas do envolvimento que a criminalização e o estigma trazem.

Imaginando uma situação hipotética, uma mãe vítima de violência doméstica que não consegue oportunidade para constituir provas no país estrangeiro, por fragilidade institucional ou dificuldades inerentes à condição vulnerável de mulher migrante, resolve vir com seu filho para o Brasil. Além de receber o pedido de retorno imediato da criança para o país de residência habitual, adiciona-se um pedido de inquérito policial para promover ação penal contra a genitora. É uma arma a mais para o genitor agressor, que contou com a vantagem de saber que as condições para comprovação da violência doméstica eram complexas, causar danos à vítima da violência doméstica perpetrada por ele. Como a maioria das genitoras são brasileiras, pode ocorrer o seguinte quadro: embora não haja a extradição pelo princípio da não-extradição de nacionais natos (artigo 5º, LI, da Constituição Federal), a criança poderá retornar ao país de residência habitual também



por falta de provas da violência doméstica. Mas ela ainda responderá pelo crime.

[...]

Pelo princípio da intervenção mínima, o Direito Penal deve ser usado apenas quando outros ramos do direito não forem suficientes. Por tal razão, parece ser contraditório oferecer aumento de pena a quem prive a criança do 'direito à educação', diante do fato de haver crime autônomo de abandono intelectual previsto no artigo 246. Já em relação ao fato de ser 'retirado do país sem o consentimento de quem o tem sob guarda, ainda que compartilhada' se assemelha bastante ao ato de subtração internacional de crianças previsto na Convenção de Haia de 1980.

Há outro fator a ser aqui considerado: a proteção à criança deve ser promovida de forma equilibrada, conforme o princípio da proteção integral. Não se vislumbrou nenhum mecanismo de escuta protegida da criança vítima dessa subtração. Seria relevante, diante de uma atualização legislativa, que fosse obrigatória essa escuta, caso haja idade e maturidade suficientes, para que se promova a participação dela, a maior interessada no processo criminal, diante de que ela é a vítima, em qualquer hipótese, diante da violência psicológica imposta a ela na circunstância de ser usada por um dos genitores para fazer mal ao outro (artigo 4º, II, 'b' da Lei de Escuta Protegida). Ao se observar o disposto na Lei 13.431/2017, em consonância com a Lei 14.340/2022, que introduziu o artigo 8º-A, entre outros, na Lei de Alienação Parental, prevê-se a nulidade processual caso haja necessidade de depoimento ou oitiva de crianças e adolescentes e não sejam observados os parâmetros da Lei de Escuta Protegida [...].

Em razão do exposto, considera-se salutar propor a seguinte redação para que haja parágrafos específicos sobre subtração internacional de crianças, de forma a caracterizar uma redação especial que efetivamente gere estímulos ao retorno imediato:

§3º No caso de subtração internacional de crianças ou adolescentes ou interditos, se estes não sofreram maus-tratos ou privações, o agente for primário e o retorno imediato for efetivado em prazo inferior a seis semanas, o juiz não aplicará a pena.

Justifica-se essa redação pelo fato de que a própria Convenção da Haia de 1980 prevê que o prazo para o processamento da restituição imediata seja de seis semanas. Da mesma forma que se cria um estímulo ao retorno imediato dentro do prazo convencional, haveria uma avaliação do genitor para verificar se vale a pena enfrentar tanto a ação de retorno imediato



quanto a ação criminal pelo ato. Nos casos de violência doméstica, caberia à vítima sopesar de forma mais humana e rápida, se vale a pena promover a defesa técnica conforme as provas que traz consigo. Nesse período, caso haja como comprovar os atos de violência doméstica, a vítima não precisaria retornar; caso não tenha como comprovar, poderia solicitar medidas cautelares de proteção para poder retornar.

Eis a redação de um parágrafo específico sobre a violência doméstica para deixar claro que não se deve punir vítimas de violência doméstica:

§4º Da mesma forma do §3º, se o agente for vítima de violência doméstica e familiar, quer no Brasil, quer no exterior, que consiga demonstrar indícios da agressão, nos termos do artigo 7º da Lei Maria da Penha, o juiz não aplicará a pena.

Já essa redação visa a proteger a vítima de violência doméstica, tendo em vista que, na prática, mesmo em países com sistema efetivo de proteção à vítima, nem sempre é possível saber se a fuga é a melhor opção, mesmo não sendo recomendada pelas autoridades. Afinal, o medo de que a sua vida ou do filho estejam em efetivo risco gera o estado de necessidade ou mesmo a inexigibilidade de conduta diversa, não havendo como pré-julgar a situação até que haja o devido processo legal, com a promoção do contraditório e da ampla defesa. Não se pode, assim, esperar que a vítima de violência doméstica que tema pela sua vida ou do seu filho, permaneça no mesmo lugar do agressor, confiando que haverá proteção efetiva no país de residência habitual.

§5º Sempre que necessário o depoimento ou a oitiva de crianças e de adolescentes com idade e maturidade suficientes em casos de subtração de incapazes, eles serão realizados obrigatoriamente nos termos da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, sob pena de nulidade processual.

Essa redação do parágrafo 5º se justifica para que se conheça a percepção da criança diante do fato criminoso apontado. Sendo ela a vítima do crime, as visões e percepções dela devem ser levadas em consideração, tendo em vista que o objetivo maior da criminalização da subtração de incapazes é a proteção dessas pessoas vulneráveis. Observa-se que a criança com idade e maturidade suficientes devem ser escutadas, não havendo sentido em promover escuta protegida em crianças de tenra idade (menores de 2 anos, ainda no colo ou em fase inicial de amamentação), mas apenas crianças que tenham a noção do sofrimento promovido pelo afastamento do cuidador primário. A Convenção sobre os Direitos da Criança



promove a participação dela em todos os processos administrativos e judiciais, no artigo 12. Não se pode produzir um novo texto legislativo sem a observância dessa Convenção. Mostra-se condizente propor uma visão puerocêntrica do tipo penal, diante da cultura ainda prevalente de afastar a criança de todo e qualquer ato de violência contra ela. Se temos uma Lei de Escuta Protegida e o crime geralmente se perpetra contra uma criança ou um adolescente, então se faz necessário prever um mecanismo de indicação da necessidade de promover sua participação.”

Entendemos, por isso, que as proposições merecem ser aprovadas, **com as sugestões enviadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.**

Em face de todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 3.535/2021(principal), e PL nº 135/2024 (apensado) e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), **e no mérito, pela aprovação** dos Projetos de Lei nº 3.535/2021(principal) e PL nº 135/2024 (apensado) e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF) **na forma da Subemenda Substitutiva ora apresentada.**

Sala da Comissão, em 20 de maio de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO ADOTADO
PELA COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL,
INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA AO PROJETO DE LEI Nº
3.535, DE 2021**

(Apensado: PL nº 135/2024)

Estabelece que o exercício de guarda compartilhada não afasta a prática do crime de subtração de incapazes e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o artigo 249 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer que o exercício de guarda compartilhada não afasta a prática do crime de subtração de incapazes e dá outras providências.

Art. 2º O art. 249 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 249.
.....

§ 1º O fato de o agente exercer a guarda compartilhada, ser o pai, a mãe, o tutor do menor ou o curador do interdito não afasta o crime descrito no caput, se configurada a subtração sem o consentimento do outro detentor da guarda ou se destituído ou temporariamente privado do pátrio poder, tutela, curatela ou guarda.

§ 2º No caso de restituição do menor ou do interdito, se este não sofreu maus-tratos ou privações e o agente for primário, o juiz pode deixar de aplicar pena.

§ 3º No caso de subtração internacional de criança, adolescente ou interdito, se estes não sofreram maus-tratos ou privações, o agente for primário e o retorno imediato for efetivado em prazo inferior a seis semanas, o juiz não aplicará a pena.




§ 4º Da mesma forma do § 3º, se o agente for vítima de violência doméstica e familiar, quer no Brasil, quer no exterior, que consiga demonstrar indícios da agressão, o juiz não aplicará a pena.

§ 5º Sempre que necessário o depoimento ou a oitiva de crianças e de adolescentes com idade e maturidade suficientes em casos de subtração de incapazes, eles serão realizados obrigatoriamente nos termos da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, sob pena de nulidade processual.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de maio de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

