

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

MENSAGEM Nº 1.873, DE 2025

Submete à consideração do Congresso Nacional o Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado na cidade de Assunção, República do Paraguai, em 20 de julho de 2022.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada JANDIRA FEGHALI

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 18 de dezembro de 2025, a Mensagem nº 1.873. A proposição submete à apreciação legislativa, com fulcro no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o texto do Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado na cidade de Assunção, República do Paraguai, em 20 de julho de 2022. O expediente vem acompanhado da Exposição de Motivos Interministerial nº 00203/2025 MRE MJSP MM, de 26 de novembro de 2025, subscrita pelos titulares do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Mulheres.

A Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, por força do disposto no art. 3º, inciso I e no art. 5º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2011-CN, os quais estabelecem a competência deste colegiado para: apreciar e emitir parecer



sobre todas as matérias de interesse do MERCOSUL que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, examinar as matérias quanto ao mérito e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo.

Em seguida, em conformidade com o inciso II do art. 5º da Resolução nº 1, de 2011-CN, o despacho de distribuição da matéria na Câmara dos Deputados contemplou as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Defesa dos Direitos da Mulher; e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e Art. 54, RICD). A matéria está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, seguindo, se aprovada, para apreciação do Senado Federal.

O Acordo tem por escopo instituir um marco jurídico seguro para o reconhecimento e a execução de medidas de proteção em favor de mulheres em situação de violência de gênero, proferidas por autoridade competente de uma das Partes e transmitidas a outra por intermédio de uma Ordem MERCOSUL de Proteção (OMP). O diploma busca garantir a implementação célere de providências protetivas voltadas à salvaguarda dos direitos humanos das mulheres, em particular os direitos à vida, à saúde e à integridade física e psicológica das vítimas.

O texto convencional é composto por um Preâmbulo, quinze Artigos e um Anexo, cujo teor se sintetiza a seguir.

O **Preâmbulo** fundamenta a adoção do instrumento nos compromissos assumidos pelos Estados Partes na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994). Indica, ademais, a necessidade de mecanismos ágeis de intercâmbio de informações e proteção transnacional.

Os **Artigos 1º e 2º** estabelecem o objeto e as definições do tratado. O Acordo visa estabelecer regras para o reconhecimento e execução de medidas de proteção em favor da mulher em situação de violência de gênero emitidas por uma Autoridade Competente de uma Parte e transmitidas a outra Parte por meio de uma Ordem MERCOSUL de Proteção (OMP), que



será reconhecida conforme o disposto no Acordo e na legislação nacional das Partes. A autoridade competente é definida como a autoridade judiciária que, de acordo com o ordenamento jurídico interno de cada Parte, é competente para emitir ou executar um OMP. A violência de gênero é conceituada como ação ou conduta baseada em gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, nas esferas pública ou privada.

O **Artigo 3º** disciplina a atuação da Autoridade Central. Cada Parte designará uma Autoridade Central, e as comunicações devem ser processadas diretamente entre elas por meios eletrônicos, prescindindo da via diplomática.

O **Artigo 4º** estipula que a autoridade judiciária emissora da medida de proteção originária possui competência para, mediante solicitação da mulher destinatária da proteção, encaminhar a OMP à sua respectiva Autoridade Central para requerer o seu reconhecimento perante o Estado Executor.

O **Artigo 5º** delimita as medidas de proteção que justificam a emissão da OMP, estipulando que o instrumento poderá ser expedido em face das seguintes restrições impostas ao agressor: proibição de ingresso em localidades, lugares ou áreas em que a mulher resida ou transite; proibição ou restrição de contato, por qualquer via, incluídos meios telefônicos e telemáticos; proibição ou restrição de aproximação a distância inferior à prescrita, admitindo-se o uso de dispositivos de geolocalização; suspensão do direito de posse, porte e uso de arma; outras medidas necessárias para fazer cessar a violência e garantir a segurança da vítima. A decisão que indefira a solicitação de emissão de OMP poderá ser objeto de recurso de acordo com a legislação nacional do Estado Emissor.

O dispositivo assegura a emissão da OMP independentemente da situação migratória da mulher no Estado Executor e autoriza a consideração da necessidade de proteção de dependentes. Em situações de risco grave, real e iminente à vida ou integridade da mulher, a autoridade poderá expedir a OMP de ofício.



Os **Artigos 6º e 7º** regulam o conteúdo e a transmissão da OMP. A ordem deve seguir o modelo constante do Anexo ao Acordo e instruir-se com a identificação das Partes, período de estada da mulher no Estado Executor, resumo dos fatos, restrições impostas e certidão de que o agressor foi devidamente notificado, assegurando-se o direito de defesa no Estado Emissor. A documentação é isenta de legalização ou apostila, sendo exigida a tradução para o idioma do Estado Executor. A transmissão processa-se por meio da Autoridade Central.

O **Artigo 8º** versa sobre o reconhecimento e a execução da OMP, os quais devem ocorrer com celeridade prioritária. As medidas protetivas revestem-se de caráter humanitário. Ao Estado Executor incumbe garantir assistência jurídica gratuita à mulher, quando requerida. Veda-se a informação do paradeiro da vítima ao agressor, salvo se estritamente necessário para a execução da medida e proteção dos direitos da mulher. A OMP será executada como se tivesse sido emitida por uma Autoridade do Estado Executor, que pode adotar as medidas civis, criminais ou administrativas cabíveis de acordo com sua legislação nacional, bem como prorrogá-las ou modificá-las, mediante solicitação da mulher ou quando as circunstâncias requeiram.

O **Artigo 9º** impõe balizas estritas para a recusa de reconhecimento pelo Estado Executor, limitando o indeferimento às hipóteses em que as restrições não correspondam àquelas previstas no artigo 5.1 ou sejam manifestamente contrárias à ordem pública do país requerido. Quando a medida solicitada não estiver contemplada na legislação nacional do Estado Executor, devem ser adotadas medidas urgentes de proteção alternativas e aptas a salvaguardar a vida e integridade da mulher e, se for o caso, de seus dependentes. A recusa deve ser fundamentada e informada sem demora à Autoridade Competente do Estado Emissor.

O **Artigo 10** dispõe sobre a notificação e consequências em caso de descumprimento das medidas protetivas. A Autoridade Competente do Estado Executor poderá aplicar as sanções civis, administrativas ou penais previstas em sua legislação nacional e notificará o Estado Emissor.



Os **Artigos 11 a 15** contemplam despesas, obrigações concorrentes, aplicação estendida, solução de controvérsias e disposições finais. Os custos operacionais recairão sobre o Estado Executor, ressalvadas as despesas incorridas no território do Estado Emissor. O Acordo prevê a possibilidade de aplicação estendida a outras vítimas de violência de gênero distintas das mulheres. Controvérsias acerca da aplicação do tratado serão dirimidas pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL para seus Estados Partes ou mediante negociação diplomática para um ou mais Estados Partes do MERCOSUL e um ou mais Estados Associados. O Acordo entrará em vigor trinta dias após o depósito do segundo instrumento de ratificação por Estado Parte do MERCOSUL.

O **Anexo** ao instrumento estabelece o formulário padronizado da Ordem MERCOSUL de Proteção.

O Acordo foi celebrado em Assunção, Paraguai, em 20 de julho de 2022, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos autênticos.

É o nosso Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Estamos a apreciar a Mensagem nº 1.873, de 2025, que submete à aprovação do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado em Assunção, em 20 de julho de 2022. O instrumento foi firmado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, na qualidade de Estados Partes, e por Bolívia, Chile e Equador, como Estados Associados.

A violência baseada em gênero consiste em um fenômeno transnacional que exige respostas jurídicas coordenadas, especialmente em blocos de integração regional caracterizados pelo intenso fluxo migratório. O instrumento em exame objetiva estabelecer um marco jurídico para o



reconhecimento e a execução de medidas protetivas emitidas por uma Autoridade Competente de um Estado e transmitidas a outro, garantindo a continuidade da tutela estatal à mulher que se desloca pelo território do MERCOSUL e de seus Estados Associados.

Para compreender o avanço normativo proposto pelo Acordo, faz-se necessário observar a sistemática atual da cooperação jurídica internacional. No modelo de cooperação clássico, a comunicação e a execução de medidas judiciais entre os países do MERCOSUL — quando não há tratado específico que dispense formalidades — submetem-se aos trâmites tradicionais do auxílio direto ou das cartas rogatórias. No Brasil, a execução de uma ordem judicial estrangeira que imponha restrições de direitos, como o afastamento de um agressor, demanda, via de regra, a concessão de *exequatur* pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Esse procedimento, desenhado para garantir o respeito à soberania e à ordem pública, é temporalmente incompatível com a natureza cautelar e de urgência ínsita às medidas protetivas de urgência, cujo deferimento interno ocorre muitas vezes em poucas horas para evitar o risco de feminicídio ou de novas agressões.

O Acordo supera essa limitação processual ao instituir a Ordem MERCOSUL de Proteção (OMP). Trata-se de uma decisão proferida por autoridade de um Estado Parte, em favor de mulher em situação de violência de gênero, formatada para fins de reconhecimento e execução imediata na jurisdição de destino, sob a premissa do caráter humanitário da medida inibitória, da confiança entre as Partes e do reconhecimento mútuo da compatibilidade material e processual entre as jurisdições envolvidas.

O fluxo procedimental desenhado pelo tratado assenta-se na comunicação direta entre Autoridades Centrais designadas por cada país. Essa comunicação ocorrerá preferencialmente por meios eletrônicos, afastando a via diplomática, e os documentos transmitidos estarão dispensados de certificação, legalização, apostila ou qualquer formalidade análoga. O Estado Executor assume a obrigação de reconhecer e executar a OMP com “celeridade prioritária”, tratando as medidas emanadas do Estado Emissor expressamente como de caráter humanitário, dispensando o crivo homologatório do STJ e circunscrevendo a margem de cognição do juízo local à higidez formal do



pedido, à taxatividade das medidas inibitórias previstas no Acordo e à compatibilidade da medida com a legislação local, vedada a reapreciação do lastro probatório original ou o reexame do mérito da decisão do juízo emissor. Reconhecida a higidez formal, o comando importado assume a mesma força coativa de um provimento jurisdicional nativo.

A recusa de reconhecimento pelo Estado Executor é excepcional e de interpretação restritiva, admitida apenas quando as medidas não estiverem contempladas no escopo do Acordo ou quando ofenderem manifestamente a ordem pública local. Ainda assim, caso a medida específica solicitada não exista na legislação do Estado Executor, este tem o dever de adotar as medidas urgentes equivalentes para salvaguardar a vida e a integridade da vítima.

Sob o aspecto do direito material, o Acordo circunscreve a emissão da OMP a um rol específico de medidas protetivas (Artigo 5). Estão contempladas: a proibição de ingresso em locais frequentados pela mulher; a proibição ou restrição de contato por qualquer meio; a proibição de aproximação a uma distância inferior à prescrita, inclusive com o uso de monitoramento eletrônico; e a suspensão do direito de posse, porte e uso de armas de fogo. O tratado abarca, ainda, uma cláusula aberta para qualquer outra medida necessária para cessar a violência e garantir a segurança da vítima.

Ao examinar esse escopo material, constata-se a absoluta compatibilidade do Acordo com o ordenamento jurídico interno brasileiro, com destaque para a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). O art. 22 da referida Lei prevê, em seus incisos, exata correspondência com as medidas listadas no tratado internacional: a suspensão da posse ou restrição do porte de armas (inciso I), o afastamento do lar (inciso II), a proibição de aproximação com fixação de limite mínimo de distância (inciso III, “a”), a proibição de contato (inciso III, “b”) e a proibição de frequentar determinados lugares (inciso III, “c”). A compatibilidade se estende também à proteção de vulneráveis dependentes, visto que o Acordo impõe que a autoridade emissora considere a necessidade de proteção dos filhos e dependentes que



acompanhem a mulher, o que encontra ressonância na sistemática protetiva da legislação nacional.

A internalização deste instrumento adensa os compromissos previamente assumidos pelo Estado brasileiro na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994). A vulnerabilidade da mulher migrante é agravada pela perda de redes de apoio familiar e social e, frequentemente, pelo desconhecimento do sistema de justiça do país de destino. O tratado garante que, independentemente da situação migratória da vítima, a tutela jurisdicional deferida no Estado de origem estenda seus efeitos protetivos além-fronteiras, impedindo que o deslocamento territorial sirva como mecanismo de impunidade para o agressor ou como fator de desamparo para a mulher.

Destaca-se, por fim, que a implementação da OMP resguarda os direitos processuais elementares, exigindo-se atestado do Estado Emissor de que o agressor foi devidamente citado e notificado da medida, com garantia do exercício do direito de defesa. O agressor será informado das consequências do descumprimento no Estado Executor, o qual poderá aplicar as sanções penais, administrativas ou civis pertinentes de acordo com seu direito interno. Para a mulher protegida, ficam garantidas a assistência jurídica gratuita e a preservação do sigilo de sua localização em relação ao agressor.

O Acordo consagra um avanço material e processual na arquitetura de direitos humanos do bloco sul-americano. A desburocratização dos trâmites de cooperação atende à urgência da tutela da vida e da integridade física e psicológica das mulheres. Em face da conformidade da matéria com a ordem constitucional brasileira, da sua sintonia com a legislação pertinente e do nítido atendimento ao interesse nacional e humanitário, a aprovação do instrumento mostra-se conveniente e oportuna.

Pelas razões expostas, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL



e Estados Associados, assinado na cidade de Assunção, República do Paraguai, em 20 de julho de 2022, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada JANDIRA FEGHALI
Relatora



REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2026

(Mensagem nº 1.873, de 2025)

Aprova o texto do Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado na cidade de Assunção, República do Paraguai, em 20 de julho de 2022.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre o Reconhecimento Mútuo de Medidas de Proteção às Mulheres em Situações de Violência de Gênero entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado na cidade de Assunção, República do Paraguai, em 20 de julho de 2022.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada JANDIRA FEGHALI
Relatora

