



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

NOTA TÉCNICA PFDC nº 12/2025

Assunto: Análise da aplicação da Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças no Brasil. Necessidade de interpretação da Convenção Internacional à luz da Constituição Federal. Limites da cooperação jurídica internacional. Procedimento administrativo n. 1.00.000.002239/2025-25 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

1. Contextualização

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão instaurou procedimento administrativo, cadastrado sob n. 1.00.000.002239/2025-25, com a finalidade de examinar o papel das instituições brasileiras no que se refere às obrigações decorrentes da Convenção da Haia, em cotejo com o dever de proteção de nacionais, principalmente em situações em que é noticiada violência contra a mulher/mãe e/ou crianças, bem como analisar eventuais irregularidades e monitorar as ações tomadas em casos de repatriação de crianças cujas mães também informam enquadramento na exceção do artigo 13, alínea "b", da Convenção da Haia, de modo a garantir a adequada proteção dos direitos fundamentais das crianças e de mulheres vítimas de violência.

A abertura do procedimento administrativo considerou os seguintes pontos:

I – a Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças (Convenção da Haia), promulgada pelo Decreto nº 3.413/2000, prevê a restituição de crianças ilicitamente transferidas para um Estado signatário ou nele retidas sem autorização legal;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

II – o artigo 13, alínea "b", da referida Convenção prevê exceção à repatriação quando houver risco grave de a criança ser submetida a perigos de ordem física ou psíquica ou, de qualquer modo, ficar em situação intolerável;

III – a interpretação restritiva da exceção prevista no artigo 13, alínea "b", da Convenção da Haia, de 1980, se revela preocupante, pois pode ter o condão de desconsiderar situações de violência doméstica sofridas por crianças/adolescentes e mães de crianças/adolescentes repatriadas;

IV – a Constituição Federal prevê a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, III), a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, II), a proteção da família e o dever estatal de coibir a violência no âmbito familiar (art. 226, § 8º), bem como o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente (art. 227);

V – o art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU - Decreto nº 99.710/90 – estabelece que todas as ações relativas à criança devem avaliar primordialmente seu melhor interesse;

VI – o art. 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Decreto nº 1.973/96 - impõe aos Estados o dever de adotar políticas destinadas a prevenir e erradicar a violência contra a mulher;

VII – a Lei nº 14.713/2023 incluiu no Código Civil o risco de violência doméstica como critério impeditivo à guarda compartilhada, reforçando a necessidade de considerar a proteção integral da criança nos processos de repatriação;

VIII – a violência doméstica praticada contra a genitora pode configurar grave risco à criança, ainda que esta não seja a vítima direta dos abusos;

IX – conforme noticiado pelo G1/GloboNews e por diversos veículos de informação, a aplicação irrestrita da Convenção da Haia, de 1980, tem resultado, na prática,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

em “criminalização” de mães que retornam ao país com seus (suas) filhos(as) após relatarem situações de violência doméstica;

X – notícias de falta de apoio do Estado brasileiro na análise de casos de mães que, ao fugirem de parceiros abusivos, retornando ao Brasil, são acusadas de sequestro internacional de crianças, em razão da ausência de autorização paterna, e enfrentam processos judiciais instaurados a partir de iniciativas da União, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), conducentes à restituição de crianças ao país de origem, mesmo em situações de suspeitas de abuso e violência física, sexual e psicológica contra a mãe e/ou a criança.

O procedimento acha-se instruído com informações apresentadas pela Advocacia-Geral da União, pela Autoridade Central Administrativa Federal e pela Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção de Haia.

O Ministério das Relações Exteriores, embora instado a prestar informações sobre a existência de orientações formais e diretrizes internas expedidas pelo Ministério às representações diplomáticas brasileiras para atendimento de nacionais que, alegando contexto de violência doméstica, buscam apoio ou orientação para retornarem ao Brasil com filhos menores, não se manifestou.

A presente Nota analisa a aplicação da Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças no Brasil em situações que envolvem alegação de violência, praticadas contra a mãe e/ou a criança ilicitamente transferida ao Brasil.

O documento acha-se estruturado da seguinte forma:

I - o fenômeno das “mães de Haia” no Brasil;

II - a Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças;

III - a interpretação da Convenção à luz da Constituição Federal:

- violação a princípios constitucionais como exceção à determinação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

de retorno de crianças e adolescentes ao país de residência habitual;

- o melhor interesse da criança em casos envolvendo denúncias de violência doméstica;

- riscos da cognição sumária nos casos de sequestro internacional de crianças;

IV – os limites da cooperação jurídica internacional e a necessidade de realinhamento do papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União em face da Convenção da Haia;

- ausência de obrigatoriedade de litígio contra nacionais e a assistência jurídica na Convenção de Haia;

- a *redestinação* do papel institucional da Advocacia-Geral da União na aplicação da Convenção de Haia

- vedação à extradição de brasileiros como elemento de proteção da soberania e a ausência de tratamento diferenciado envolvendo pedidos passivos em trâmite quando as crianças e/ou adolescentes são brasileiros natos;

V - a necessidade de reforço de filtros institucionais em casos com alegações/indicativos de violência doméstica

- o papel do Ministério Público Federal: parâmetros de atuação

VI - CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

2. O fenômeno das “mães de Haia” no Brasil

O termo “mães de Haia” é comumente utilizado em referência a mulheres migrantes que constituem famílias transfronteiriças ao se unirem no exterior com pessoas de nacionalidades diversas, se tornando mães de crianças que nascem longe dos seus países de origem. Ao se deslocarem com seus filhos sem a autorização do genitor, geralmente ao país de origem e fugindo de maus tratos e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

outras formas de violência, são acusadas de sequestro internacional das crianças e adolescentes¹.

Essas imputações derivam do enquadramento desses casos na Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças (Haia), da qual o Brasil é signatário desde o ano 2000, e que estabelece procedimentos para assegurar o retorno imediato de crianças e adolescentes aos países de origem.

Muitas são as mulheres chamadas “mães de Haia” a denunciar que a aplicação da Convenção no país tem desconsiderado situações de violência doméstica de variada ordem praticadas em seu desfavor e/ou das crianças, e que, sua aplicação de modo indistinto, sem devida análise situacional pormenorizada, vulnera e desampara as mulheres e mães, expondo as crianças a perigos de natureza física, psíquica e moral, o que vai de encontro ao princípio norteador da Convenção, que se cumpre à garantia do melhor interesse da criança.

Explicam Farias Madeira e Silva² que anteriormente à vigência da Convenção da Haia, de 1980, a maior parte das ocorrências de subtração de crianças era feita pelos genitores do sexo masculino, não sendo raro que, como represália à concessão da guarda à mãe, o genitor levasse a criança para lugar distinto da residência habitual; e que, no entanto, essa situação se alterou nos últimos anos, pois atualmente, por inúmeros motivos, dentre os quais o sofrimento com a situação de violência doméstica e familiar, é a mãe quem tem deixado, acompanhada por seus filhos, o país onde residia.

¹ ROCHA, Leonel Severo; PEREIRA, Magda Helena Fernandes Medina. O paradoxo jurídico das mães de Haia: de vítimas a sequestradoras internacionais de seus filhos. **Revista CNJ**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 147-164, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/608/440>.

² FARIAS MADEIRA, João Bruno; SILVA Artenira Silva e. O SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS E A PROTEÇÃO AOS INTERESSES DO MENOR: A INTEGRAÇÃO DA CRIANÇA A NOVO MEIO COMO EXCEÇÃO À APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DA HAIA DE 1980 . Revista Brasileira de Direito Internacional Ie-SSN: 2526-0219| Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 39 - 60 | Jul/Dez. 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

A esse respeito, em relação às mulheres brasileiras, levantamento da organização internacional Revibra³, que acolhe brasileiras migrantes na Europa, aponta que quase 9 (nove) em cada 10 (dez) mulheres processadas por sequestro internacional dos filhos com base na Convenção de Haia haviam sido vítimas de violência doméstica.

O levantamento citado se deu a partir da análise de 278 casos de pedidos de ajuda entre novembro de 2019 e dezembro de 2022, envolvendo a aplicação da Convenção de Haia. Um total de 88,1% dos pedidos abrangia relatos de violência doméstica cometida contra a mãe.

Além disso, o Mapa Nacional da Violência de Gênero⁴, elaborado pelo Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal, conjuntamente com outras organizações, com dados atualizados até 2024, apontou que aproximadamente 2.553.854 brasileiras residiam no exterior. Além disso, evidenciou que, no ano de 2023, um total de 1.556 mulheres pediram o apoio das autoridades do Brasil no exterior em relação à violência de gênero e/ou doméstica, 808 pediram ajuda em casos de disputa por guarda e 96 mulheres buscaram auxílio em casos que abarcavam subtração de crianças e adolescentes.

Inúmeros veículos de comunicação também têm reportado a situação de mulheres e mães, denunciantes de violência praticada pelos ex-companheiros, cujos filhos trazidos ao Brasil tiveram de regressar ao país onde residiam após os genitores terem acionado a Convenção da Haia ou que estão na iminência de regresso⁵.

³ Revibra Europa; CONSIDERAÇÕES SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM CASOS DE SUBTRAÇÃO INTERNACIONAL(HAIA28)Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1xHFVNRgnenjyq0UGtBIBHIiXvu13wjX/view?pli=1>.

⁴ Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/mapa_internacional.pdf

⁵ A esse respeito:

<https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2023/07/13/98percent-dos-acusados-de-sequestro-internacional-de-criancas-sao-maes-e-maioria-fugiu-apos-violencia-do-pai-dizong.ghtml>, <https://imprensa.globo.com/publicacoes/convencao-de-haia-maes-em-luta-especial-da-globonews-mostra-historias-de-brasileiras-que-perderam-a-guarda-de-seus->



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Essa situação motivou, inclusive, a propositura de um projeto de Lei (n. 565/2022), atualmente em apreciação pelo Senado Federal, para: "*qualificar 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*", conforme disposição do art. 13 da Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças.

A justificativa apresentada pela proponente do Projeto foi a de que os termos da referida Convenção têm-se mostrado extremamente desfavoráveis às mulheres brasileiras que sofrem violência em países estrangeiros, pois, ao procurar refúgio e amparo no Brasil, são acusadas de sequestro internacional de crianças, uma vez que o diploma internacional não previu expressamente a hipótese de violência doméstica como exceção ao enquadramento da situação como sequestro internacional⁶.

Está em tramitação, ainda, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4245 –, proposta pelo Partido Democratas, visando garantir que as normas da Convenção de Haia sejam interpretadas e aplicadas em conformidade com o Texto Maior, sob pena de violação aos direitos fundamentais irradiados da dignidade da pessoa humana.

A inicial da ADI argumenta, em resumo, que o retorno da criança ao país onde residia não é um fim em si mesmo, devendo ser determinado se e enquanto constituir medida necessária para protegê-la, não podendo haver determinação de retorno em situações em que a medida implique a violação de seus direitos.

Recentemente, no âmbito dessa ADI, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso determinou à Advocacia-Geral da União o envio de inúmeros dados, dentre

[filhos/?utm_source=chatgpt.com,](https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/08/06/maes-de-haia-convencao-internacional-e-usada-para-separar-brasileiras-de-seus-filhos-no-exterior.ghtml)
<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/08/06/maes-de-haia-convencao-internacional-e-usada-para-separar-brasileiras-de-seus-filhos-no-exterior.ghtml> .

⁶ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2147690&filename=PL%20565/2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

os quais os relativos a processos judiciais com “alegações envolvendo violência doméstica contra a mulher, no contexto de aplicação da Convenção da Haia de 1980”.

Em resposta, a AGU informou, no último dia 18 de março, que sua base de dados conta com informações referentes aos processos judiciais iniciados apenas a partir do ano de 2018, e que houve registro de **127** casos que incluem alegação de violência doméstica. Desse total, **101** casos já foram sentenciados, sendo que em 19 casos houve reconhecimento de violência doméstica na decisão e em 88 casos não foi reconhecida a violência doméstica alegada.

O gráfico abaixo, apresentado pela AGU, elucida a situação:

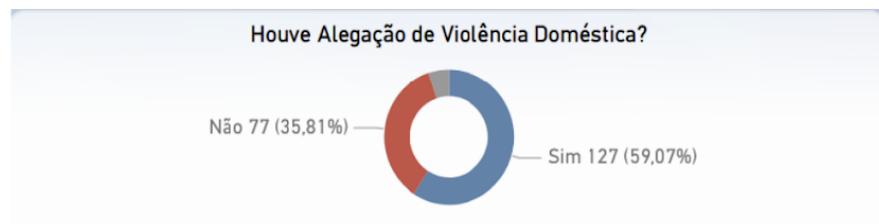


Gráfico 3 - Alegação de violência doméstica nas peças de defesa



Gráfico 4 - Percentual e número de decisões de mérito que reconheceram a violência doméstica

Fonte: Advocacia Geral da União. Nota n. 00223/2025/PGU/AGU.

A Autoridade Central Administrativa Federal, responsável pelo recebimento dos pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria de subtração



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

internacional de crianças, também instada a apresentar os dados acerca dos casos envolvendo alegações de violência doméstica, apresentou, em 18 de março de 2025, o seguinte quadro:

ANO	NÚMERO DE CASOS ENCERRADOS	NÚMERO DE CASOS EM TRAMITAÇÃO
2021	9	1
2022	16	8
2023	21	11
2024	26	18

Fonte: Autoridade Central Administrativa Federal-ACAF. NOTA TÉCNICA Nº 4/2025/ACAF-Adm/DRCI/SENAJUS/MJ.

A ACAF destacou, ainda, que:

"[...] o número de pedidos de retorno imediato cuja defesa principal é a alegação de violência doméstica sofrida no exterior vem crescendo ano a ano, conforme tabela abaixo. As grandes dificuldades para a comprovação da violência doméstica ocorrida no exterior é o principal ponto de fragilidade dos argumentos das mães que trazem seus filhos para o Brasil de forma aparentemente ilícita"⁷.

⁷ Autoridade Central Administrativa Federal - ACAF. NOTA TÉCNICA Nº 4/2025/ACAF-Adm/DRCI/SENAJUS/MJ. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublisher/jsp/consultarprocessoelectronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2679600>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

A PFDC também consultou a ACAF e a AGU para que prestassem informações sobre as atuações no âmbito da aplicação da Convenção da Haia sobre Sequestro Internacional de Crianças. A ACAF respondeu que:

"o número de pedidos de cooperação jurídica internacional atualmente em trâmite em matéria de subtração internacional de crianças é 213 casos, sendo 90 ativos e 123 passivos. O número de pedidos passivos em que há alegação de violência doméstica/familiar contra a mãe e/ou contra crianças e adolescentes vem crescendo de forma estável de 2021 até o ano de 2024, passando de 9 casos (2021), para 16 (2022), 21 (2023) e finalmente 26 casos (2024). Em 2025, temos 39 casos em trâmite com alegações de violência doméstica no total".

A AGU, a seu turno, esclareceu que:

"A Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, registra, até a presente data, o recebimento de 236 pedidos de cooperação jurídica internacional para ajuizamento ou ingresso como terceiro interessado em ações que versam sobre subtração internacional de menores, dos quais:

104 casos já foram arquivados por decisão administrativa ou judicial; 88 casos estão em trâmite no primeiro grau de jurisdição; 38 casos estão atualmente em apreciação pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs);



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

4 processos estão em andamento no Superior Tribunal de Justiça (STJ);
2 processos se encontram em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF)”.

Essa é a situação que compõe o pano de fundo desta manifestação acerca da aplicação, no Brasil, da Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças e as suas possíveis implicações em direitos fundamentais de mulheres, crianças e adolescentes.

3. A Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças

A Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de outubro de 1980, na cidade de Haia, e promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 3.413/2000, e se cumpre à proteção da criança, no plano internacional, dos efeitos prejudiciais resultantes de mudança de domicílio ou de retenção ilícita.

Para tanto, estabelece procedimentos que asseguram o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente, e façam respeitar, de maneira efetiva nos outros Estados, os direitos de guarda e de visita existentes em um Estado Contratante.

O art. 3º do diploma internacional esclarece as situações em que a transferência ou a retenção de uma criança é considerada ilícita, nos seguintes termos:

- a) quando tenha havido violação a direito de guarda atribuído a pessoa ou a instituição ou a qualquer outro organismo, individual ou conjuntamente, pela lei do Estado onde a criança tivesse sua residência habitual imediatamente antes de sua transferência ou da sua retenção; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

b) quando esse direito estivesse sendo exercido de maneira efetiva, individual ou em conjuntamente, no momento da transferência ou da retenção, ou devesse está-lo sendo se tais acontecimentos não tivessem ocorrido.

A Convenção da Haia é aplicável a qualquer criança que tenha residência habitual em um Estado Contratante imediatamente antes da violação do direito de guarda ou de visita e a sua aplicação cessa quando a criança atingir a idade de dezesseis anos.

Cabe a cada Estado Contratante designar Autoridades Centrais para dar cumprimento às obrigações impostas pela Convenção, as quais devem cooperar entre si e promover a colaboração entre as autoridades competentes dos seus respectivos Estados, de forma a assegurar o retorno imediato das crianças e a realizar os demais objetivos da Convenção.

Entre as medidas a serem tomadas pelas Autoridades Centrais (diretamente ou por meio de intermediários), estão aquelas necessárias a localizar uma criança transferida ou retida ilicitamente, evitar novos danos à criança ou prejuízos às partes interessadas, assegurar a entrega voluntária da criança ou facilitar uma solução amigável e dar início ou favorecer a abertura de processo judicial ou administrativo que vise ao retorno da criança ou, quando for o caso, que permita a organização ou o exercício efetivo do direito de visita.

A norma, contudo, traz exceções à medida de retorno da criança ao Estado requerente. A primeira delas, constante no art. 12, se dá quando houver decorrido um período de mais de um ano entre a data da transferência ou da retenção indevidas e a data do início do processo perante a autoridade judicial ou administrativa do Estado Contratante onde a criança se encontrar e for provado que a criança já se encontra integrada no seu novo meio.

Além disso, nos termos do **art. 13** da Convenção, a autoridade judicial ou administrativa do Estado requerido não é obrigada a ordenar o retorno da criança se a pessoa, instituição ou organismo que se oponha a seu retorno demonstrar:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

- a) que a pessoa, instituição ou organismo que tinha a seu cuidado a pessoa da criança não exercia efetivamente o direito de guarda na época da transferência ou da retenção, ou que havia consentido ou concordado posteriormente com esta transferência ou retenção; ou
- b) que existe 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.

Ainda, se a criança se opuser ao retorno e a autoridade judicial ou administrativa verificar que ela já atingiu idade e grau de maturidade tais que seja apropriado levar em consideração as suas opiniões sobre o assunto, poderá deixar de ordenar o seu retorno ao Estado requerente.

Por fim, há uma outra exceção, prevista no **art. 20**, à medida de retorno da criança ao Estado requerente. Esta se dá quando o retorno não for compatível com os princípios fundamentais do Estado requerido com relação à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Segundo o que determina a Convenção da Haia, o fato de uma decisão relativa à guarda ter sido tomada ou que seja passível de reconhecimento no Estado requerido, não poderá servir de base para justificar a recusa em fazer retornar a criança nos termos daquela norma. Entretanto, as autoridades judiciais ou administrativas do Estado requerido poderão levar em consideração os motivos dessa decisão na aplicação da Convenção.

A Convenção assegura, também, no artigo 22, que nenhuma caução ou depósito sejam impostos para a garantia de pagamento de custos e despesas relativas a processos administrativos ou judiciais que versem sobre a aplicação da Convenção de Haia. E, ainda, nos termos do art. 25, que os nacionais de um Estado Contratante e as pessoas que habitualmente residam nesse Estado terão direito, em tudo o que esteja relacionado à aplicação da Convenção, à assistência judiciária em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

qualquer outro Estado Contratante, nas mesmas condições dos nacionais desse outro Estado e das pessoas que nele habitualmente residam.

A promulgação da Convenção da Haia e sua adesão pelos Estados se deveram à convicção estampada no princípio de proteção ao melhor interesse da criança, entendido como de primordial importância e devidamente expresso no texto do documento da Convenção.

4. A interpretação da Convenção à luz da Constituição Federal de 1988

A dignidade humana, prevista no art. 1º da Constituição, é princípio e fundamento da República Federativa do Brasil. Desse princípio decorrem as garantias fundamentais, que expressam os valores de proteção aos direitos sociais e individuais, à liberdade, à segurança, ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça. Trata-se de compromissos transversais assumidos com a sociedade e norteadores da atuação do Estado.

Em relação às crianças e aos adolescentes, a Constituição Federal impõe ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, bem como o de colocar crianças e adolescentes a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No âmbito familiar, o Estado deve assegurar assistência a cada um dos que integram a estrutura da família, criando mecanismos para coibir a violência nesse convívio.

Em suas relações internacionais, a República do Brasil se rege, dentre outros, pelos princípios da independência e pela prevalência dos direitos humanos.

As disposições expressas no texto constitucional se destinam a assegurar, de forma efetiva e adequada, o exercício dos direitos sociais e individuais de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

brasileiros e brasileiras, necessários à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A Convenção da Haia, enquanto norma de direitos humanos, possui caráter supralegal, conforme entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito de julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343/SP. Naquela ocasião, a Corte Suprema analisou a incidência do Pacto de San José da Costa Rica quanto à prisão civil do depositário infiel, entendendo que "*o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna*".

Assim, ainda que a norma internacional encontre posição hierarquicamente superior às demais normas legais, seu cumprimento está atrelado e condicionado ao atendimento dos preceitos da Constituição Federal, o que exige uma análise sincrônica desses dispositivos quando da aplicação da Convenção da Haia no país.

Além disso, eventual conflito entre preceitos da norma de direito internacional e a Carta Maior implica a prevalência da norma constitucional, que é soberana.

A interpretação da Convenção da Haia à luz da Constituição Federal impõe a observância de, pelo menos, três premissas fundamentais: (i) a primeira delas é a de que, no âmbito do procedimento que envolve a aplicação da norma de direito internacional, a violação, pelo Estado requerente, a princípios constitucionais, é suficiente a excepcionar uma determinação de retorno das crianças e adolescentes ao país de residência habitual; (ii) outra impõe que, em casos envolvendo violência contra a mulher, essa questão seja levada em consideração, por implicar possível risco de perigo de ordem física ou psíquica às crianças e adolescentes, bem como o alargamento das vulnerabilidades e, consequentemente, ofensa ao princípio do melhor interesse da criança; e (iii) a terceira aponta para os riscos de prolação de uma decisão liminar nos casos envolvendo denúncia de violência, tendo em vista a necessidade de se perquirir, de modo adequado e aprofundado, os possíveis perigos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

à manutenção da integridade de crianças e adolescentes, decorrentes da decisão judicial.

4.1 A violação a princípios constitucionais como exceção à determinação de retorno de crianças e adolescentes ao país de residência habitual

Como dito, a Constituição Federal é soberana e norteia a aplicação de todo e qualquer outro regramento no país, seja norma legal, infralegal ou de direito internacional.

No âmbito da Convenção da Haia, o retorno de crianças e adolescentes ao Estado de sua residência habitual é a regra, que atende, em tese, à proteção de crianças e adolescentes no plano internacional e cuja formulação se dá a partir da premissa de que uma brusca mudança de domicílio seria prejudicial ao seu desenvolvimento saudável.

A própria norma, contudo, excepciona o retorno imediato de crianças e adolescentes ilicitamente transferidas para o local onde possuíam residência em algumas situações, dentre as quais, quando esse retorno não for compatível com os princípios fundamentais do Estado requerido com relação à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A interpretação do dispositivo, à luz do texto constitucional, permite inferir que a violação a quaisquer dos fundamentos da Constituição Federal pelo/no Estado requerente, seja no âmbito do processo que envolve a saída de crianças e adolescentes do Estado onde possuíam residência, ou fora dele, é razão suficiente para justificar a recusa, pelo Estado requerido, à determinação de seu retorno.

Portanto, uma vez evidenciado que houve, no Estado requerente, violação do direito à vida, à dignidade, à liberdade, à igualdade, à segurança, à intimidade, à honra, ao contraditório e à ampla defesa, à presunção de inocência, ou a qualquer outro considerado essencial, a não devolução das crianças e adolescentes ao país de residência habitual é medida que se impõe.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

4.2 O melhor interesse da criança em casos envolvendo denúncias de violência doméstica

A garantia de efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes é, como já mencionado, prioridade absoluta no Brasil, expressa no artigo 227 da Constituição Federal. O diploma impõe que o Estado os proteja de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Além disso, por meio do Decreto n. 99.710/1990, o país promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança, a qual determina que todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança, aqui compreendida como aquela que possui idade inferior a 18 anos. O artigo 9º da Convenção preceitua o seguinte:

Artigo 9º

1. Os Estados Partes deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao **interesse maior da criança**. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança.
2. Caso seja adotado qualquer procedimento em conformidade com o estipulado no parágrafo 1 do presente artigo, todas as partes interessadas terão a oportunidade de participar e de manifestar suas opiniões.
3. Os Estados Partes respeitarão o direito da criança que esteja separada de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

um ou de ambos os pais de manter regularmente relações pessoais e contato direto com ambos, **a menos que isso seja contrário ao interesse maior da criança.**

[...]

De igual modo, o melhor interesse da criança é o princípio em que se firma a Convenção de Haia, descrito logo na segunda linha do preâmbulo do documento internacional. Assim, as medidas determinadas na Convenção visam à sua concretização. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal⁸ ponderou:

"O compromisso assumido pelos Estados partes, nesse tratado multilateral, foi estabelecer um regime internacional de cooperação, envolvendo autoridades judiciais e administrativas, com o objetivo de localizar a criança, avaliar a situação em que se encontra e, só então, restituí-la, se for o caso, ao seu país de origem. **Busca-se, a todas as luzes, apenas e tão-somente atender ao bem-estar e ao interesse do menor**".

Nos últimos anos, conforme informou a ACAF ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI n. 4245, vem aumentando exponencialmente o número de procedimentos envolvendo pedidos de devolução de crianças transferidas ao Brasil em que há denúncias, pela parte requerida, de ocorrência de violência doméstica ou familiar.

A Autoridade Central reconhece que a realidade demonstra frágil compreensão das congêneres para realizar diligências relacionadas a possíveis atos de violência doméstica e que as dificuldades para construir provas materiais ou mesmo de alegações ainda são grandes. E, ainda, que "*muitas Autoridades Centrais até hoje resistem em oficiar as polícias para verificar dados alegados pelas mães,*

⁸ Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/convencaoHaiaConteudoTextual/anexo/textoConvencao.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

informando que esse papel não seria deles [...].

No âmbito do Judiciário, também se verifica que as denúncias de violência doméstica e/ou familiar não têm sido levadas em consideração, tendo em vista que, conforme dados da AGU, entre os processos referentes à aplicação da Convenção de Haia, sentenciados entre 2018 e 2024, houve reconhecimento de ocorrência da violência doméstica apenas em 18,81% dos casos.

A situação de violência doméstica ou familiar, praticada pelo genitor contra a criança, o adolescente ou a mulher/mãe evidencia que a determinação de retorno imediato de quem houver sido transferido pode implicar risco grave de sujeição a perigos de ordem física ou psíquica, ou, ainda, de qualquer outra situação intolerável, o que é vedado pela Convenção da Haia.

Pondere-se, ademais, que ainda que a denúncia se refira a episódios de violência praticada apenas contra a mãe, o contexto de agressão torna evidente a presença de riscos graves dessa exposição à criança e ao adolescente. Situações de violência doméstica irradiam seus efeitos a todos os integrantes da teia familiar. A esse respeito, o documento elaborado em 2023 pela Organização internacional Revibra sobre as “Propostas de revisão do PL 565/2022 ao Senado Federal”⁹ bem esclarece que:

“Para proteger a criança do dano potencial, quando a mãe é vítima direta de violência doméstica, é preciso entender que ela é juntamente vítima, quando é objetificada como instrumento de vingança no contexto do término de um relacionamento marcado por violência doméstica”.

Em igual sentido, Severo Rocha e Pereira¹⁰, em alusão às considerações tecidas por Albornoz (2022), ressaltam que, ainda que as mães sejam as vítimas

⁹ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Hk6BgddRAVkRMFv4DnUF8Ecl-FwXFewn/view?pli=1>

¹⁰ SEVERO ROCHA, Leonel; PEREIRA, Magda Helena Fernandes Medina. O PARADOXO JURÍDICO DAS MÃES DE HAIA: DE VÍTIMAS A SEQUESTRADORAS INTERNACIONAIS DE SEUS FILHOS. Revista CNJ, v.8, n.2 | jul. /dez. 2024 | ISSN 2525-4500.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

diretas da violência doméstica, filhos(as), nesse contexto, são testemunhas das agressões físicas ou psicológicas, tornando-se vítimas secundárias dessas violências, e que, ainda que as crianças não recebam violência diretamente, quando expostas a ela, os efeitos emocionais e psicológicos são praticamente idênticos aos da vítima primária de violência parental.

A Defensoria Pública da União, por meio da Secretaria-Geral de Articulação Institucional, da Secretaria de Ações Estratégicas e do Grupo de Trabalho Mulheres, elaborou cartilha intitulada “Subtração Internacional de Crianças”.¹¹ O documento aborda a violência doméstica como contexto de aplicação da Convenção da Haia no Brasil, assinalando que:

“A Convenção da Haia não faz referência explícita à hipótese de violência doméstica. No entanto, é sabido que sua ocorrência causa danos profundos no ambiente familiar, atingindo a todos que de alguma forma são expostos a essa vivência. Nesse sentido, a sua ocorrência caracteriza hipótese de não retorno da criança, pois se enquadra no art. 13 referido, expondo a criança a perigos de ordem física ou psíquica, ou, de qualquer outro modo, a uma situação intolerável. Ainda que seja demonstrada violência apenas contra a mãe e não haja violência física contra a criança, é possível caracterizar a violência psíquica e o ambiente intolerável.”

Portanto, figura como causa de exceção à determinação de retorno imediato de crianças e adolescentes transferidos ao país, a ocorrência de denúncias de prática de violência doméstica praticada em face da mãe, a ser devidamente perquirida pela autoridade a quem couber a análise da situação.

Importante ressaltar que no dia 13 de agosto de 2025, foi iniciado o julgamento da ADI 4.245, no Supremo Tribunal Federal, ocasião em que o Ministro Relator Luís Roberto Barroso apresentou voto no sentido da parcial procedência dos pedidos formulados pelo autor da ação. A posição ali firmada é no sentido de ser

¹¹ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; “Subtração Internacional de Crianças”; Brasília - DF, 2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

conferida ao art. 13(1), 'b', da Convenção da Haia de 1980, interpretação conforme à Constituição, "para reconhecer que a exceção ao retorno imediato da criança por risco grave à sua integridade física, psíquica ou situação intolerável aplica-se nos casos de violência doméstica contra a mãe, ainda que a criança não seja vítima direta, desde que demonstrados indícios objetivos e concretos da situação de risco, em consonância com o princípio do melhor interesse da criança (art. 227, CF/1988) e da perspectiva de gênero (arts. 1º, III, e 226, § 8º, CF/1988)".

Consigne-se, contudo, que a demonstração desses indícios deve ser devidamente ponderada, em cada caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade, em razão das antevistas dificuldades de produção de elementos probatórios em país estrangeiro, notadamente se se considerar a ausência de assistência direta e específica de que carecem muitas mulheres brasileiras, quando se veem em situação de conflito com seus (ex-)companheiros.

Isso se afigura necessário para não tornar inócuas a leitura que há de ser feita ao art. 13 da Convenção, sob o influxo do Texto Constitucional. É que, conforme indicado anteriormente, e já reconhecido pela própria Autoridade Central brasileira, há uma série de dificuldades para a construção de provas materiais das alegações, tendo em vista a frágil compreensão da necessidade de realização de diligências, o fato de se tratar de um país estrangeiro e a situação de vulnerabilidade decorrente do contexto de violência doméstica. A demonstração de indícios de risco, portanto, deve ser balizada também por esses vetores, de modo a garantir a efetividade da proteção constitucionalmente assegurada aos nacionais.

4.3. Os riscos da cognição sumária nos casos de sequestro internacional de crianças

Decisões em processos relativos à Convenção da Haia demandam especial atenção, sob pena de gerarem efeitos irreversíveis e incompatíveis com o princípio



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

do melhor interesse da criança, consagrado no artigo 227 da Constituição Federal. O caráter sumário de decisões que, muitas vezes, determinam o retorno imediato da criança ao país de residência habitual, pode inviabilizar a apuração adequada das circunstâncias do caso, sobretudo em processos que envolvam notícias de violência doméstica ou risco à integridade física e psíquica da criança.

Como dito, a própria Convenção da Haia, ainda que orientada pela premissa da restituição célere, admite exceções à determinação de retorno, notadamente aquela prevista no multicitado artigo 13, alínea 'b', dispositivo que, numa releitura em conformidade com a Constituição brasileira, autoriza o Estado requerido a recusar o retorno da criança quando houver "grave risco" de que, ao regressar, ela fique exposta a perigos ou que seja colocada em situação intolerável. E o importante, para efeito desta análise, é que a exceção há de ser aplicada mesmo em se tratando de violência doméstica contra a mãe, não sendo a criança vítima direta.

A incidência dessa exceção prevista exige análise aprofundada e criteriosa dos elementos do caso concreto, sendo incompatível, portanto, com o rito liminar, em que há limitação probatória e menor tempo para formação de convicção pelo juízo.

Em contextos marcados por alegações de violência doméstica contra a mulher, essa cautela se torna ainda mais necessária. Conforme anteriormente mencionado, estudos apontam que a exposição de crianças à violência doméstica – ainda que não sejam vítimas diretas – causa impactos significativos à sua saúde emocional, podendo configurar a hipótese de risco grave à sua integridade, conforme reconhecido pelo artigo 13, "b" da Convenção.

Assim, ignorar essa realidade, com a prolação de decisão liminar de retorno sem o devido esclarecimento e a apuração dos fatos, representa não apenas violação ao princípio do melhor interesse da criança, mas também descumprimento dos deveres estatais de proteção integral e prioridade absoluta, estabelecidos tanto pela ordem constitucional interna quanto por instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, como a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Convenção sobre os Direitos da Criança.

Ademais, a interpretação e a aplicação da Convenção da Haia devem se dar em estrita conformidade com a Constituição Federal, à luz do princípio da unidade da ordem jurídica e da primazia dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana, a proteção contra a violência no âmbito familiar e a preservação dos vínculos parentais em ambiente seguro são balizas constitucionais inafastáveis, cuja ponderação exige cognição exauriente.

Somem-se a isso as já mencionadas dificuldades estruturais enfrentadas por mulheres para comprovar a ocorrência de violência doméstica praticada no exterior, realidade que é agravada pela resistência de algumas autoridades centrais em solicitar diligências investigativas às polícias locais, conforme admite a ACAF em Nota Técnica n. 04/2025 enviada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 4245, e pela baixa taxa de reconhecimento judicial da violência em decisões sobre sequestro internacional, segundo dados da AGU.

Nesse cenário, impõe-se uma postura jurisdicional cautelosa, que privilegie a análise efetiva da situação fática e a escuta qualificada da criança e de seus cuidadores, com vistas à salvaguarda de sua integridade e à preservação de seus direitos fundamentais. O respeito às cláusulas constitucionais de proteção à infância e à mulher em situação de violência demanda prudência e comprometimento com a justiça substantiva, sob risco de o sistema de cooperação jurídica internacional se converter em instrumento de revitimização.

5. Os limites da cooperação jurídica internacional e a necessidade de realinhamento do papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União em relação à Convenção da Haia

O artigo 2º da Convenção da Haia determina que os Estados Contratantes tomem todas as medidas apropriadas para assegurar, nos respectivos territórios, a concretização dos objetivos definidos nesse diploma internacional. O art. 6º da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Convenção dispõe que cada Estado Contratante deve designar uma Autoridade Central encarregada de dar cumprimento às obrigações impostas pela Convenção, as quais devem cooperar entre si e promover a colaboração entre as autoridades competentes dos seus respectivos Estados, de forma a assegurar o retorno das crianças.

No Brasil, o pedido de cooperação internacional em relação a crianças e adolescentes transferidos para o país é recebido pela Autoridade Central Administrativa Federal – ACAF, cujas atribuições são exercidas no âmbito do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública¹², a quem compete fazer a análise, e, uma vez examinado procedente, providenciar o retorno da criança ou adolescente ao país de residência habitual. A procedência do pedido está vinculada ao cumprimento, pelo requerente, dos requisitos estipulados pela Convenção da Haia. Em não havendo solução amistosa, a ACAF encaminha o caso à Advocacia-Geral da União para análise e eventual promoção de ação judicial cabível¹³, que tramitará na Justiça Federal.

A Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, que, conforme esclarecido, estabelece mecanismos de cooperação entre os Estados signatários com vistas à restituição de crianças ilicitamente subtraídas ou retidas, como todo instrumento de direito internacional, tem aplicação adstrita aos limites constitucionais internos, especialmente no que diz respeito à soberania nacional, à proteção de direitos fundamentais e à igualdade entre as partes envolvidas. Devem ser observadas, também, as diretrizes da Convenção Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente – instrumento normativo de direitos humanos que tem status supralegal. A cooperação jurídica internacional, portanto, não é ilimitada, nem se sobrepõe aos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado brasileiro, inclusive no tocante à assistência jurídica prestada

¹² Decreto n. 11.348/2023.

¹³ Ministério das Relações Exteriores. Cartilha Sobre Disputa de Guarda e Subtração Internacional de Menores . Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-viena/viena-arquivos/cartilha-geral-publico.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

às partes em litígios internacionais.

Como será demonstrado, a atribuição de legitimidade ativa *ad causam à União*, em casos relativos à aplicação da Convenção Internacional, agindo, por meio da Advocacia-Geral da União, como parte/substituta processual, tem se dado, a meu sentir, de forma equivocada, contrariando os limites normativos e constitucionais da cooperação jurídica internacional e promovendo, na prática, um tratamento desigual entre nacionais e estrangeiros. Além disso, confere uma atribuição a esse Órgão que, na avaliação da PFDC, não encontra abrigo na Constituição Federal ou na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, tampouco na própria Convenção da Haia.

5.1. A inexistência de obrigatoriedade de litígio contra nacionais e a assistência jurídica na Convenção da Haia

Nesse ponto, uma primeira questão a ser assinalada é o fato de a Convenção da Haia **não** conferir aos Estados signatários o dever de promover ações judiciais nos casos de alegado sequestro internacional de crianças. Lida e interpretada nos seus exatos parâmetros, o que a Convenção determina, no artigo 8º e no artigo 26, é o dever de assegurar às pessoas interessadas o direito de solicitar assistência ao Estado requerido. Mas isso, por imperativo constitucional, deve se desenvolver em igualdade de condições com os nacionais desse Estado, o que inclui a gratuidade, quando aplicável, sob pena de violação ao princípio da isonomia.

Assim, o compromisso internacional assumido pelo Brasil, nos termos da Convenção em tela, se refere apenas ao dever de permitir o acesso ao sistema de justiça, mas **não** obriga que o Estado, por meio da Advocacia-Geral da União, atue diretamente como parte autora/substituto processual, contra um(a) cidadão(ã) brasileiro(a), em nome de nacional estrangeiro.

Para mero efeito argumentativo, caso houvesse necessidade de atuação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

institucional para a garantia do contraditório e ampla defesa de pessoas sem recursos, essa atuação deveria ser promovida pela Defensoria Pública da União, como órgão constitucionalmente incumbido da assistência judicial a pessoas hipossuficientes, **mas nunca pela AGU**, o que, nesses casos, tem-se realizado em desacordo ao que preceitua a Convenção e a Constituição Federal.

5.2 A tredestinação do papel institucional da Advocacia-Geral da União na aplicação da Convenção de Haia

A inexistência de obrigatoriedade de promoção de litígios, pelo Estado, contra seus nacionais, sobretudo em seu próprio nome, revela inequívoca *tredestinação* do papel que vem sendo desempenhado pela Advocacia-Geral da União no âmbito da aplicação da Convenção de Haia.

A propositura de ações judiciais pela AGU baseia-se na Portaria Normativa PGU/AGU n. 04/2021, cujos termos são os seguintes:

Art. 24 Compete ao Núcleo de Controvérsias de Direito Internacional no Brasil efetuar o juízo de admissibilidade jurídico-processual das ações envolvendo:

I - a Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças; e

II - à Convenção da Haia sobre a Cobrança Internacional de Alimentos e outros Membros da Família em que a União figure como interveniente.

§ 1º Em caso de admissão, o Núcleo de Controvérsias de Direito Internacional no Brasil abrirá tarefa de elaboração da petição inicial ao núcleo especializado da Coordenação Nacional de Assuntos Internacionais, preferencialmente ao Advogado da União oriundo da Região onde o processo deverá tramitar.

§ 2º Em caso de necessidade de complementação documental ou análise negativa quanto à admissibilidade, o processo será restituído ao órgão



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

solicitante, preferencialmente via SAPIENS, por intermédio da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Esse protagonismo da AGU em ações com pedido de retorno de crianças, configura desvio das relevantes funções institucionais conferidas à Advocacia Pública brasileira, e – o que é pior – representa um desequilíbrio no tratamento entre nacionais e estrangeiros, já que não há nenhuma previsão normativa determinando que a AGU atue, com o mesmo empenho e recursos, na defesa de mães brasileiras envolvidas nesses processos.

O art. 131 da Constituição Federal estabelece a função institucional da Advocacia-Geral da União. Dispõe o dispositivo que “a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”. A norma constitucional, portanto, explicita duas linhas de competência: (i) a representação judicial e extrajudicial da União e (ii) a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Não há, no Texto Constitucional, qualquer previsão que autorize a União, por intermédio da AGU, a agir, em nome próprio ou de terceiro, para a promoção de demandas judiciais destinadas a assegurar interesses privados, ainda que decorrentes de disposições constantes de tratados internacionais. Em se tratando da Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, a atuação da AGU para ajuizar ações de retorno imediato da criança representa, portanto, uma extração dos limites de seu mandato constitucional.

Vista sob esse ângulo, a cooperação jurídica internacional no âmbito da Convenção da Haia, tal como vem sendo operacionalizada no Brasil, além de conferir à Advocacia-Geral da União um papel diverso do que originalmente lhe cabe, tem concedido tratamento privilegiado a pessoas estrangeiras requerentes, ao passo que mães brasileiras — recém-regressas, e em sua maioria sem recursos para custear advogados ou perícias, — não contam com defesa institucional



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

equivalente. Tal assimetria compromete a paridade de armas e o devido processo legal, violando, em última instância, os princípios da igualdade, da proteção integral da criança.

A AGU baseia sua atuação em tais demandas no argumento de que lhe compete a defesa do interesse primário do Estado brasileiro, consubstanciado na fiel concretização dos tratados internacionais firmados pelo país.¹⁴ Todavia, diferentemente do que sustenta, o litígio instaurado a partir da Convenção da Haia de 1980 não se estrutura, em essência, como um conflito de interesse público, mas sim como disputa de natureza privada entre particulares, atinente à guarda e convivência de crianças.

O interesse do Estado brasileiro, portanto, é reflexo, limitando-se à preservação de sua imagem e de sua boa-fé perante a comunidade internacional, não sendo suficiente para legitimar que a União figure, por meio de sua Advocacia Pública, como parte interessada em detrimento de um dos polos do litígio, mormente, de um estrangeiro em face de um nacional.

É importante ressaltar, quanto a esse ponto, que em países signatários da Convenção da Haia de 1980, não é o próprio Estado que figura como parte principal nas ações de retorno de crianças. A título de exemplo, conforme aponta relatório *"Parental Child Abductions to Third Countries"*,¹⁵ preparado para o Parlamento Europeu, nos países da União Europeia as Autoridades Centrais cumprem um papel de cooperação e facilitação, mas não ajuizam diretamente as ações de regresso em nome próprio. As medidas, nesses contextos, são em regra promovidas pelo próprio genitor que pleiteia o retorno, ainda que, a depender da legislação nacional, possa haver previsão de apoio financeiro ou assistência jurídica custeada pelo poder público para viabilizar a tramitação dos processos relativos à Convención.

Essa atuação da AGU, em absoluta desconformidade com o papel

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protectao/cooperacao-internacional/subtracao-internacional/arquivos/cartilha-agu.pdf>.

¹⁵ Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759359/IPOL_STU%282024%29759359_EN.pdf?utm_source=chatgpt.com.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

institucional que lhe é atribuído, encontra-se, inclusive, sob questionamento no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4245, proposta pelo Partido Democratas. Nessa ação, sustenta-se que a adoção do regime republicano não é compatível com a deflagração, pela União, de demandas judiciais em nome próprio para a defesa de interesses que são apenas reflexamente públicos e, em essência, de natureza privada. Argumenta-se, ainda, que tais atribuições não se enquadram na função constitucionalmente prevista para a Advocacia-Geral da União no art. 131 da Constituição Federal, que delimita sua atuação à representação judicial e extrajudicial da União e à consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, mas não à promoção de litígios em favor de particulares.

A controvérsia levada ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI n. 4245 revela, portanto, a urgência de repensar o papel institucional da AGU nesse campo, de modo a alinhar sua atuação com a Constituição brasileira, preservando, em última instância, a proteção integral das crianças e adolescentes e a igualdade entre as partes nos processos de cooperação internacional.

5.3. A vedação à extradição de brasileiros como elemento de proteção da soberania e a ausência de tratamento diferenciado envolvendo pedidos passivos em trâmite quando as crianças e/ou adolescentes são brasileiros natos

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LI, veda expressamente a extradição de brasileiros natos, estabelecendo um importante limite à cooperação internacional e refletindo o princípio da soberania nacional e da proteção superlativa destinada aos nacionais. Tal vedação é expressão concreta da autodeterminação do Estado brasileiro e da prioridade conferida à proteção de seus cidadãos, inclusive diante de compromissos internacionais.

Embora a Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças trate de matéria cível, e não penal, a lógica de proteção



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

do nacional também deve incidir sobre a atuação estatal em matéria de cooperação jurídica internacional, especialmente nos casos em que o litígio envolva crianças ou adolescentes brasileiros natos.

A entrega compulsória de uma criança que se encontre em território brasileiro, detentora de nacionalidade brasileira para outro Estado, sem uma detida ponderação sobre aspectos atinentes à sua nacionalidade, à promoção de seu melhor interesse e aos efeitos daquela medida de retorno, configura, na prática, uma forma indireta de renúncia à soberania e à proteção prioritária que a Constituição assegura à infância brasileira.

Apesar disso, conforme informações prestadas pela Advocacia-Geral da União à PFDC¹⁶, a instituição "*não realiza distinção com base na nacionalidade dos genitores ou criança envolvida nos processos de subtração internacional, razão pela qual não dispõe de estatísticas específicas quanto à quantidade de brasileiros natos envolvidos*". Essa afirmação evidencia, com o devido respeito, ausência de filtro institucional adequado e suficiente, que seja capaz de reconhecer **a centralidade do elemento da proteção integral da criança brasileira como fator jurídico relevante na análise da viabilidade e da adequação do retorno**.

Essa postura uniforme e indiferenciada desconsidera a especificidade dos casos em que a criança é brasileira e, portanto, titular de um conjunto de direitos fundamentais que devem ser protegidos prioritariamente pelo Estado brasileiro, em especial o direito à convivência familiar e comunitária em território nacional, a proteção integral e o melhor interesse da criança.

O cenário aponta, portanto, para a necessidade de redefinição de parâmetros institucionais da atuação do Estado brasileiro nessas questões, especialmente quando se tratar de pedidos passivos que envolvam nacionais brasileiros em situação de vulnerabilidade.

6. A necessidade de filtros institucionais em casos com

16 NOTA JURÍDICA n. 01017/2025/PGU/AGU.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

alegações/indicativos de violência doméstica

A fragilidade estrutural evidenciada na atuação estatal coloca o Brasil e seus nacionais em posição de inferioridade jurídica em relação às pessoas que, em seus países de origem, demandam a aplicação da Convenção, o que é inaceitável à luz do direito internacional, sabidamente pautado pelos princípios da igualdade e da reciprocidade. E mais: essa reciprocidade há de ser devidamente calibrada pelo princípio da proporcionalidade, a fim de que o Estado brasileiro possa pôr em prática as prescrições convencionais em consonância com outros postulados definidores dos interesses em jogo, como, no caso, da Convenção da Haia, a observância do melhor interesse da criança. Essa fragilidade compromete, ademais, direitos fundamentais de mães brasileiras e de seus filhos, ao permitir que o próprio Estado promova ações judiciais que podem aprofundar cenários de revitimização e risco.

Assim, ainda que se cogite, *ad argumentandum*, da subsistência de legitimação da União/AGU nessas demandas, a simples formulação do pedido de cooperação internacional, independentemente do contexto apresentado, não pode resultar em propositura automática de ação judicial contra nacionais brasileiros, sendo indispensável realizar criterioso balanceamento à luz do princípio da proporcionalidade e do vetor consubstanciado na proteção integral da criança.

Vale mencionar, nesse compasso, que a resposta a consulta formal apresentada pela PFDC, a AGU informou a existência da Portaria Normativa nº 00003/2025/PGU/AGU, que instituiu o programa PGU DELAS, com o objetivo de estruturar diretrizes internas para atuação em casos que envolvam alegações de violência doméstica, norma que prevê, entre outras medidas, que a AGU postule a produção antecipada de provas nos processos administrativos conduzidos pela Autoridade Central, sempre que houver indícios apresentados pela genitora (§ 4º do art. 10), bem como que se abstenha de interpor recursos contra decisões judiciais que reconheçam a existência de risco grave à criança (§ 5º do mesmo artigo).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Decerto que essa regulamentação representa esforço institucional importante, malgrado a discordância da PFDC, como já dito, quanto a esse papel desempenhado pela AGU. Contudo, esse regramento não resolve o problema central, qual seja a ausência de critérios que impeçam o ajuizamento da ação judicial de retorno nos casos em que há alegações verossímeis de violência doméstica. Ao manter como regra a judicialização, a AGU deixa de considerar adequadamente o impacto de sua atuação sobre mulheres e crianças em situação de vulnerabilidade, comprometendo, na prática, os princípios constitucionais da proteção integral, da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da vedação à violência institucional.

A futura orientação referencial anunciada pela Procuradoria Nacional de Assuntos Internacionais (PNAI)¹⁷, atualmente em fase final de elaboração, também não prevê, até o momento, a análise de admissibilidade quanto à própria legitimidade da propositura da ação, limitando-se a prever o acompanhamento qualificado do processo e o eventual manejo probatório ou recursal. Dessa forma, persistem lacunas estruturais na atuação da AGU, que seguem permitindo que esse Órgão, distante de suas funções institucionais próprias, seja mobilizado contra suas próprias cidadãs, em contextos de possível violação de direitos humanos.

A judicialização de pedidos de retorno internacional sem filtros institucionais reforçados representa prática incompatível com compromissos assumidos pelo Brasil no campo dos direitos humanos e com os princípios constitucionais que regem a atuação do Estado em matéria de proteção da infância e da mulher em situações de violência. A debilidade desses filtros reforça o desequilíbrio entre nacionais e estrangeiros e compromete a legitimidade da cooperação jurídica internacional, que deve estar submetida, em todos os casos, aos limites constitucionais da atuação estatal.

Assim, não bastasse a *tredestinação* do papel da Advocacia-Geral da União quanto às medidas de cumprimento da Convenção da Haia sobre os Aspectos

17 NOTA JURÍDICA n. 01017/2025/PGU/AGU



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Civis do Sequestro Internacional de Crianças, as medidas tendentes à aplicação da Convenção da Haia no Brasil vêm demonstrando a necessidade de adoção ou aprimoramento de filtros institucionais prévios, que sejam capazes de orientar demandas em contextos marcados por alegações de violência doméstica.

6.1. O papel do Ministério Público Federal: parâmetros de atuação

Isso deve orientar, também, a atuação do Ministério Público e do Judiciário em processos dessa natureza. Nesse sentido, a criação dos juízes de enlace no Brasil, por meio da Resolução CNJ n. 449/2022 (art. 26), representa importante avanço institucional na aplicação da Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças. Trata-se de medida que busca conferir maior especialização e uniformidade à atuação do Judiciário em um campo sensível e complexo.

Aos juízes de enlace compete, entre outras atribuições, compartilhar informações sobre a Convenção e sobre a Rede de Juízes, criada internacionalmente para lidar com esses casos, fomentar a especialização por meio de seminários e eventos, estabelecer comunicações diretas com juízes brasileiros para superar impasses em casos específicos, atuar como facilitadores na prática de atos processuais que envolvam jurisdição estrangeira e identificar dificuldades práticas no trâmite das demandas.

Ao assumir esse papel de “ponte” entre magistrados, corregedorias, autoridades centrais e demais atores institucionais envolvidos, os juízes de enlace colaboram para um fluxo mais célere e eficiente, reduzindo assimetrias e prevenindo a perpetuação de litígios em contextos marcados por situações delicadas, como os de situações de violência doméstica.

Pois bem. Nessa mesma toada, afigura-se necessário que o Ministério Público Federal – a quem cabe intervir nos feitos judiciais na condição de fiscal da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

ordem jurídica – avance, e de forma inovadora, com a definição de ofícios nacionais especializados na matéria, ou seja, com atribuição expressa para atuar em casos que envolvem a Convenção da Haia.

Conforme experiência já em curso no Ministério Público Federal, em diversas áreas de atuação (v.g. crimes cibernéticos (Resolução CSMPF n. 229/2024), tráfico de pessoas e contrabando de imigrantes (Res. CSMPF n. 230/2024) crime organizado (Res. CSMPF n. 243/2025), o estabelecimento de ofícios nacionais especializados favorece a concentração de expertise, a padronização de procedimentos e a construção de protocolos que permitam uma apreciação adequada dos casos à luz da realização do melhor interesse da criança, sobretudo nas situações que envolvam violência doméstica.

Vale destacar, nesse passo, que o MPF já conta com sua Secretaria de Cooperação Internacional – SCI, subordinada ao Procurador-Geral da República, (Portaria PGR n. 40/2020, com competência voltada à articulação e coordenação das medidas de cooperação internacional. E junto à SCI/PGR já se acham alocados dez ofícios especiais de cooperação jurídica internacional, nos termos da Portaria PGR/MPF n. 554/2022.

Oportuno e necessário conferir a esses ofícios a atribuição também para atuar com exclusividade no âmbito do MPF, em nível nacional, nos procedimentos judiciais e extrajudiciais relativos à Convenção da Haia em tela. Essa providência representará uma importante medida destinada a, em nome do princípio da eficiência, dar maior consistência, especialização e uniformidade à atuação do Ministério Público Federal, qualificando a interlocução com os demais atores jurídico-políticos envolvidos e, assim, reforçando os filtros institucionais necessários para assegurar o devido processo legal e a proteção integral da criança. Vale ressaltar que a explicitação dessa atribuição abrangente não enfrentará nenhuma dificuldade em nível operacional, haja vista o caráter nacional do MPF e a natureza eletrônica dos processos judiciais que tramitam na Justiça Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

Feitas essas considerações, conlubo com os seguintes encaminhamentos e proposições:

1. **recomendar**, nos termos do art. 6º, XX, c/c art. 13 da Lei Complementar n. 75/1993, à Advocacia-Geral da União, na pessoa do sr. Advogado-Geral da União, que, à luz dos fundamentos lançados nesta Nota Técnica, reexamine a matéria e proceda ao realinhamento da atuação institucional desse Órgão, fazendo cessar sua atuação em juízo representando/substituindo pessoas físicas em demandas relativas à implementação de medidas relativas à Convenção da Haia sobre Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, promulgada pelo Decreto n. 3.413/2000;

2. **recomendar**, nos termos do art. 6º, XX, c/c art. 13 da Lei Complementar n. 75/1993, à Autoridade Central Administrativa Federal – ACAF, designada por força do art. 6º da Convenção em tela, que, no exercício de suas funções de cooperação, colaboração e mediação: **i)** considere as diretrizes assinaladas na presente NT, estabelecendo/reforçando, sem prejuízo de outras medidas, filtros vinculantes, objetivos e prévios à judicialização, com base em perspectiva de gênero, escuta qualificada das partes envolvidas e em critérios de risco à integridade física, psíquica ou emocional da criança e/ou da mãe, interpretando e aplicando o disposto no art. 13 da Convenção da Haia à luz do princípio constitucional da proteção integral da criança e, também, do princípio da reciprocidade, que norteia o funcionamento do direito internacional; **ii)** aprimore os protocolos administrativos de recepção e análise de pedidos de retorno, exigindo a verificação prévia de eventuais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

situações de violência doméstica, com base em escuta qualificada e documentação apresentada pela parte requerida; **iii)** fortaleça o diálogo institucional com órgãos de defesa de direitos humanos, especialmente quando o caso envolver mulheres brasileiras que indiquem situações de violência, garantindo a proteção de direitos e a mediação profícua com o Estado requerente; **iv)** assegure que os casos com alegações de violência sejam acompanhados por equipe multidisciplinar qualificada, composta por profissionais da psicologia, assistência social e da área de direitos humanos;

3. recomendar, nos termos do art. 6º, XX, c/c art. 13 da Lei Complementar n. 75/1993, ao Ministério das Relações Exteriores, por meio da Secretaria de Comunidades Brasileiras no Exterior e Assuntos Consulares, para que, em atenção às assimetrias circunstanciais e estruturais, estabeleça protocolos específicos com perspectiva de gênero, para atendimento de mulheres e crianças brasileiras nos consulados brasileiros, acolhendo, orientando e promovendo a assistência para adequada colheita de elementos, notadamente em casos de relatos de abusos ou quaisquer formas de violência, a fim de que possam ser adotadas as providências necessárias à apuração dos fatos, à adoção de medidas protetivas e, se for o caso, promoção de responsabilidades;

4. propor ao sr. Procurador-Geral da República que, mediante alteração/aditamento à Portaria PGR n. 554/2022, confira aos dez ofícios especiais de cooperação jurídica internacional ali previstos atribuição cumulativa para atuar, com exclusividade no âmbito do MPF, em nível nacional, nos procedimentos judiciais e extrajudiciais relativos à Convenção da Haia, sobre os Aspectos Civis da Subtração Internacional de Crianças, observado o disposto no art. 57, XIII, da Lei Complementar n. 75/1993;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

5. propor à Rede Brasileira de Juízes de Enlace para a Convenção da Haia a celebração de protocolo com vistas à realização de diálogos interinstitucionais permanentes, voltados à avaliação e ao aperfeiçoamento da atuação do Sistema de Justiça brasileiro na temática relativa à Convenção da Haia sobre os Aspectos Civis da Subtração Internacional de Crianças, ampliando, também, os canais de comunicação com outros países.

Encaminhe-se, ainda, a presente Nota Técnica aos seguintes órgãos/autoridades, para conhecimento e providências adicionais consideradas cabíveis, no âmbito de suas respectivas atribuições:

- a) Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (Subcomissão Temporária para debater a Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças);
- b) Corregedor Nacional de Justiça;
- c) Ministério das Mulheres;
- d) Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;
- e) Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
- f) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Publique-se.

Brasília, 26 de agosto de 2025.

NICOLAO DINO NETO
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos