



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2033080 - RJ(2022/0326505-8)

RELATOR : MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : I B F
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. INTERNACIONAL PRIVADO. INFÂNCIA E JUVENTUDE. CONVENÇÃO DA HAIA. DIREITO DE VISITAÇÃO PARENTAL TRANSNACIONAL. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. AUTORIDADE CENTRAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A controvérsia dos autos resume-se em definir: (i) se a União, na condição de autoridade central, possui legitimidade ativa para ajuizar ação de regulamentação de visitas fora do contexto de repatriação da criança com base na Convenção da Haia; e (ii) se a competência para julgar a ação é da Justiça Federal ou da Justiça Estadual.

2. A Convenção da Haia de 1980 tem como objetivos proteger crianças e adolescentes contra os efeitos prejudiciais de mudanças de domicílio ou retenções ilícitas e assegurar o direito de visita parental transfronteiriça, sendo aplicável independentemente de subtração ou retenção ilícita, conforme dispõe o art. 1º.

3. A Convenção da Haia permite a intervenção da Autoridade Central para intermediar a regulamentação do direito de visita transfronteiriça, mesmo fora do contexto de repatriação da criança ao Estado de seu domicílio.

4. A atuação da União decorre do exercício das funções atribuídas à Autoridade Central brasileira, que não possui personalidade jurídica, sendo representada pela União em juízo.

5. A União possui legitimidade ativa para ajuizar a ação, cumprindo compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme os arts. 4º e 7º, "f", da Convenção da Haia.

6. Nos termos do art. 109, I e III, da Constituição Federal, a Justiça Federal detém a competência para julgar a ação, na medida em que a União atua no polo ativo a fim de garantir direito previsto por tratado internacional do qual o Estado brasileiro é signatário.

7. A competência da Justiça Federal é inequívoca sempre que a União figura como autora em demanda destinada a implementar obrigações assumidas no âmbito da Convenção da Haia de 1980.

8. No caso concreto, a legitimidade ativa da União e a competência da Justiça Federal devem ser reconhecidas, e o regular prosseguimento da ação originária perante o juízo federal competente deve ser determinado.

9. Recurso especial provido para reconhecer a autonomia do pedido de regulamentação de visitas, a legitimidade ativa da União e a competência da Justiça Federal.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA TURMA, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Moura Ribeiro, Daniela Teixeira, Nancy Andrighi e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília, 11 de fevereiro de 2026.

Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2033080 - RJ(2022/0326505-8)

RELATOR : MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : I B F
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. INTERNACIONAL PRIVADO. INFÂNCIA E JUVENTUDE. CONVENÇÃO DA HAIA. DIREITO DE VISITAÇÃO PARENTAL TRANSNACIONAL. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. AUTORIDADE CENTRAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A controvérsia dos autos resume-se em definir: (i) se a União, na condição de autoridade central, possui legitimidade ativa para ajuizar ação de regulamentação de visitas fora do contexto de repatriação da criança com base na Convenção da Haia; e (ii) se a competência para julgar a ação é da Justiça Federal ou da Justiça Estadual.

2. A Convenção da Haia de 1980 tem como objetivos proteger crianças e adolescentes contra os efeitos prejudiciais de mudanças de domicílio ou retenções ilícitas e assegurar o direito de visita parental transfronteiriça, sendo aplicável independentemente de subtração ou retenção ilícita, conforme dispõe o art. 1º.

3. A Convenção da Haia permite a intervenção da Autoridade Central para intermediar a regulamentação do direito de visita transfronteiriça, mesmo fora do contexto de repatriação da criança ao Estado de seu domicílio.

4. A atuação da União decorre do exercício das funções atribuídas à Autoridade Central brasileira, que não possui personalidade jurídica, sendo representada pela União em juízo.

5. A União possui legitimidade ativa para ajuizar a ação, cumprindo compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme os arts. 4º e 7º, "f", da Convenção da Haia.

6. Nos termos do art. 109, I e III, da Constituição Federal, a Justiça Federal detém a competência para julgar a ação, na medida em que a União atua no polo ativo a fim de garantir direito previsto por tratado internacional do qual o Estado brasileiro é signatário.

7. A competência da Justiça Federal é inequívoca sempre que a União figura como autora em demanda destinada a implementar obrigações assumidas no âmbito da Convenção da Haia de 1980.

8. No caso concreto, a legitimidade ativa da União e a competência da Justiça Federal devem ser reconhecidas, e o regular prosseguimento da ação originária perante o juízo federal competente deve ser determinado.

9. Recurso especial provido para reconhecer a autonomia do pedido de regulamentação de visitas, a legitimidade ativa da União e a competência da Justiça Federal.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento no art. 105, inciso III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da Segunda Região, assim ementado:

"DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO.

REGULAMENTAÇÃO DE VISITAS. MENORES RESIDENTES NO BRASIL COM PAI BRASILEIRO E MÃE PARAGUAIA. DIREITO DE VISITAÇÃO. COMPETÊNCIA DAS VARAS DE FAMÍLIA DO PAÍS EM QUE RESIDEM OS MENORES. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA UNIÃO PARA PLEITEAR REGULAÇÃO DO DIREITO À VISITAÇÃO. ARTIGO 109, CRFB/1988. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA JULGAR A AÇÃO PRINCIPAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO DA UNIÃO FEDERAL DESPROVIDO. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA.

1. Agravo de instrumento que visa, em síntese, a “reformular a r. decisão agravada, determinando o processo e julgamento da ação autônoma de regulação internacional de visitas perante o MM. Juízo “a quo””.

2. Cinge-se a controvérsia dos autos à análise da competência da Justiça Federal para processar e julgar ação de regulamentação de visitas de crianças residentes no Brasil (processo nº 5119700-75.2021.4.02.5101), ajuizada pela União em decorrência de pedido de cooperação jurídica internacional recebido pela Autoridade Central brasileira de sua congênera no Paraguai, com fulcro na Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980.

3. A União, ao ajuizar a ação de origem, busca tão somente a regulamentação de visitas das crianças residentes no País, com respaldo na Convenção da Haia de 1980 (artigos 1, b, e 21), sendo indubitosa, pois, a ilegitimidade da Agravante e a incompetência da Justiça Federal para tanto, eis que, sendo o Brasil o país de residência, tem-se a definição da Justiça Estadual brasileira como competente para decidir sobre a guarda das crianças, inclusive quanto à regulamentação do direito de visitas do genitor ou genitora a quem não tenha sido deferido direito de guarda.

4. Não cabe razão à União quando sustenta que a competência para tramitação e julgamento da Ação de Regulamentação de Visita (autos principais, processo nº 5119700-75.2021.4.02.5101) seria da Justiça Federal, sendo de todo insuficiente, para ensejar a competência da Justiça Federal, a mera circunstância de figurar a União no feito, porquanto esta última não detém legitimidade para formular pedido relativo a direito de visitação de menores com residência no Brasil.

5. Uma vez fixado o Brasil como país com foro competente para julgar questões relativas à guarda das crianças, assim como eventuais direitos de visitação, fixação de alimentos, etc., essa competência é das Varas de Família (logo, da Justiça Estadual), sendo que a competência da Justiça Federal limita-se aos casos de sequestro internacional de menores.

6. Agravo de Instrumento da União desprovido, na forma da fundamentação" (fls. 85/86 e-STJ)

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (e-STJ fls. 113-117).

Nas razões do recurso especial (e-STJ fls. 126-133), a parte recorrente alega violação dos seguintes dispositivos, com as respectivas teses:

(i) art. 1º da Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980, internalizada pelo Decreto nº 3.413/2000 — porque a Convenção possui escopos autônomos, incluindo fazer respeitar de maneira efetiva nos outros Estados Contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado Contratante, sendo aplicável, independentemente de situação de transferência ou retenção ilícita, à organização e proteção do exercício do direito de visita;

(ii) art. 21 da Convenção da Haia, de 1980, internalizada pelo Decreto nº 3.413/2000 — pois o pedido de organização ou proteção do efetivo exercício do direito de visita pode ser dirigido à Autoridade Central, que deve promover seu exercício pacífico, remover obstáculos e “iniciar ou favorecer o procedimento legal” para organizar ou proteger o direito de visita; como a Autoridade Central não tem personalidade jurídica, compete à União representar seus interesses e promover as medidas necessárias, atraindo a competência da Justiça Federal.

Sem contrarrazões (e-STJ fl. 135).

Foi acolhido o pedido de redistribuição dos autos às Turmas integrantes da Segunda Seção, tendo em vista que a matéria de fundo refere-se ao direito de visitação estando inserida no direito de família, de modo a observar a competência interna prevista no art. 9º, § 2º, IV, do RISTJ (e-STJ fl. 162).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial a fim de reconhecer a competência da Justiça Federal e a legitimidade da União para figurar no polo ativo da presente demanda (e-STJ fls. 173/184), em parecer assim ementado:

"RECURSO ESPECIAL. CONVENÇÃO DA HAIA SOBRE OS ASPECTOS CIVIS DO SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS (1980). REGULAMENTAÇÃO DE VISITAS TRANSNACIONAL. PEDIDO AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. ARTIGOS 1, B, E 21 DA CONVENÇÃO. APLICABILIDADE À ESPÉCIE. LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR DA UNIÃO. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO ESTADO BRASILEIRO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTE DO STJ. ACÓRDÃO QUE MERECE REPARO. PELO PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. A Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (1980) anuncia três principais pontos: o sequestro, o direito à guarda e o direito à visitação.

2. A topografia do tratado e o seu conteúdo enfatizam que, a despeito da subtração ilícita constar do título, tal instituto não deve ecoar em todos os seus dispositivos.

3. Ao direito à visitação transfronteiriça é dedicado o Artigo 21, que disciplina que o direito "poderá ser exigido à Autoridade Central de um Estado Contratante nas mesmas condições do pedido que vise o retorno da criança", raciocínio que corrobora sua independência.

4. Nesse sentido, se o requerente (um dos genitores) encontra-se no exterior, é provocada no Brasil a Autoridade Central Administrativa Federal – ACAF (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), iniciando-se o trâmite da cooperação passiva por meio de auxílio direto. Realizadas tentativas de resolver a situação no campo administrativo, se infrutíferas, a demanda é encaminhada à Advocacia-Geral da União (AGU), que analisa a necessidade, ou não, de ajuizamento de ação (no caso, de regulamentação de visitas).

5. Além de demonstrada a autonomia da pretensão com lastro no Artigo 21 da Convenção da Haia de 1980, restam claros também a legitimidade da União para atuar no feito, enquanto autoridade central no âmbito jurídico, o interesse de agir e a competência da Justiça Federal. Precedente do STJ.

6. Na espécie, observa-se que a União, a fim de cumprir as obrigações impostas pelo tratado ao Estado-Parte, ajuíza ação com o objetivo de dar efetividade ao direito à visitação transnacional, não estando configurada a subtração ilícita da criança. Tal pretensão mostra-se possível, merecendo aplicação, portanto, da Convenção da Haia de 1980.

7. Parecer pelo provimento do recurso especial" (e-STJ fl. 173/174).

É o relatório.

VOTO

A controvérsia dos autos resume-se em definir: (i) se a União, na condição de autoridade central, possui legitimidade ativa para ajuizar ação de regulamentação de visitas fora do contexto de repatriação da criança com base na Convenção da Haia; e (ii) se a competência para julgar a ação é da Justiça Federal ou da Justiça Estadual.

A irresignação merece prosperar.

1. Breve histórico

Trata-se, na origem, de ação de regulamentação de visita proposta por UNIÃO FEDERAL contra I. B. F., na qual a autora sustentou que a Autoridade Central brasileira (Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública) recebeu de sua congênere paraguaia pedido de cooperação jurídica internacional para organizar/proteger o direito de visitas da genitora às crianças, com base no art. 21 da Convenção da Haia de 1980. Informa que a anterior ação de restituição internacional das crianças B. G. R. F. e G. J. R. F. foi julgada improcedente e que, diante das dificuldades de efetivar o direito de visita, seria necessário “iniciar ou favorecer o procedimento legal” para assegurar o exercício desse direito. Argumentou que o art. 1, “b”, e o art. 21 da Convenção da Haia de 1980 amparam pedido autônomo de visitação perante a Autoridade Central e que, por não possuir personalidade jurídica, essa Autoridade deve ser representada pela União em juízo. Ponderou a existência de deveres de cooperação das Autoridades Centrais para remover obstáculos ao exercício do direito de visita, inclusive por meio de iniciativa de procedimento judicial. Afirmou que o precedente AgInt no REsp nº 1.904.802/SP reconheceu a legitimidade da União e a competência da Justiça Federal em hipóteses similares.

Em primeiro grau, o juízo decidiu que (e-STJ fls. 25-26), com o seguinte fundamento:

“Conforme destacado na decisão proferida pelo juízo da 21ª Vara Federal, tramitou perante aquele juízo Ação de Busca e Apreensão dos menores, ajuizada após requerimento de restituição dos menores ao Paraguai, apresentado pela genitora junto à Autoridade Central paraguaia (evento 12).

A Ação de Busca e Apreensão foi ajuizada pela União ainda em 18/10/2017 e, após a devida instrução, inclusive com realização de perícia técnica em psicologia e assistência social, foi proferida sentença de improcedência do pedido de restituição. Em consequência, restou firmado o Brasil como o país de residência das crianças e foro competente para dirimir questões atinentes à guarda, no que se inclui a regulamentação do direito de visitas, sendo essa competência atribuída pela legislação nacional à Justiça Estadual.

Saliente-se que aquele juízo se limitou, na Ação de Busca e Apreensão, a conhecer e analisar o pleito de restituição das crianças ao Paraguai, nada dispondo, conforme expressamente determinado pela Convenção, quanto ao direito de guarda e visita das crianças.

Mesmo porque, fixado o Brasil como o país de residência, tem-se a definição do juízo brasileiro, no caso da Justiça Estadual brasileira, como competente para decidir sobre a guarda das crianças, inclusive quanto à regulamentação do direito de visitas do genitor ou genitora a quem não tenha sido deferido direito de guarda.” (e-STJ fl. 25)

Perante a Corte local, o Ministério Público Federal opinou pelo provimento, conforme se depreende do parecer:

“A estabilização da situação da criança no país permite, pois, o ajuizamento de pedido autônomo de visitação com fulcro no art. 21 da Convenção.

[...]

Trata-se, portanto, da situação destes autos, em que a Autoridade Central Federal, por meio da Advocacia-Geral da União, busca dar efetividade à referida norma da Convenção de Haia, ajuizando a devida Ação de Regulamentação de Visita perante Justiça Federal.

[...]

Portanto, seja porque a União é autora, seja em razão da causa de pedir e do pedido, nos termos dos incisos I e III do artigo 109 da Constituição Federal, a demanda deve tramitar perante a Justiça Federal, a quem caberá, após regular tramitação do processo, se for o caso, definir se houve violação à Convenção e resolver o mérito de forma a preservar os direitos nela assegurados.” (e-STJ fls. 61-62 e 71)

O Tribunal de origem negou provimento ao agravo de instrumento interposto pela União (e-STJ fls. 85-86), mantendo a remessa à Justiça Estadual.

Destaca-se do voto do relator o seguinte trecho:

“(...)‘fixado o Brasil como o país de residência, tem-se a definição do juízo brasileiro, no caso da Justiça Estadual brasileira, como competente para decidir sobre a guarda das crianças, inclusive quanto à regulamentação do direito de visitas do genitor ou genitora a quem não tenha sido deferido direito de guarda’. (...) não cabe razão à União (...) porquanto esta última não detém legitimidade para formular pedido relativo a direito de visitação de menores com residência no Brasil.

(...)

Em outras palavras: uma vez definido o país em que residirão as crianças, ao final de ação calcada na Convenção da Haia sobre Sequestro Internacional de Menores, cabe ao Juízo de Família decidir as demais questões, não se perpetuando a competência da Justiça Federal, tanto mais porque a União não detém legitimidade para pleitear a regulação do direito de visitas dos referidos menores, ao contrário do que sustenta no presente recurso.” (e-STJ fl. 84).

Sobreveio o recurso especial.

2. Do dever de cooperação instituído pela Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças.

A Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980 figura entre os instrumentos centrais produzidos no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, organismo intergovernamental voltado, primordialmente, à elaboração de normas que disciplinem relações privadas transnacionais, com vistas a facilitar e assegurar a tutela de direitos de pessoas e empresas em contextos que envolvam mais de um ordenamento jurídico.

No plano interno, a Convenção de 1980 passou a vigorar no Brasil em 10 de janeiro de 2000, promulgada pelo Decreto nº 3.413/2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.951/2001, que atribuiu à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) a função de Autoridade Central encarregada de cumprir as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro em virtude da Convenção.

Sob a perspectiva material, a Convenção institui um dever qualificado de cooperação internacional entre os Estados contratantes, voltado a resguardar a criança dos prejuízos decorrentes da ilicitude na mudança de domicílio ou na retenção em país diverso daquele de sua residência habitual. Para tanto, estabelece procedimentos céleres e eficazes destinados a viabilizar o retorno da criança ao Estado de origem, em consonância com o princípio do melhor interesse da criança.

Nesse sentido, leciona Gustavo Ferraz de Campos Monaco:

“A convenção preocupa-se apenas com os aspectos civis dessa subtração, estabelecendo mecanismos de reclamo e cooperação jurisdicional

entre os Estados parte com o intuito de facilitar o retorno da criança ao Estado de sua residência habitual, de forma rápida e menos traumática possível. A estrutura e o conteúdo da convenção são diversos da maioria dos tratados sobre direito internacional privado, porquanto não se estabeleça regras sobre direito aplicável, não se regulamente procedimento para obtenção ou dispensa do exequatur para decisões estrangeiras, não se mencionem decisões relativas à atribuição da guarda. Foi, por isso, chamada de uma convenção “fora do normal”, uma convenção ‘sui generis’.” (Subtração Internacional de Crianças em Tempos de Pandemia: Moratória de Fato da Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças. Direito em Tempos de Crise. Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 107)

A dinâmica de cooperação é operacionalizada pelas Autoridades Centrais indicadas por cada Estado Parte, as quais mantêm interlocução permanente para concretizar os objetivos do tratado. Esse arranjo institucional visa, em última análise, a simplificar o acesso à Justiça por aqueles que pretendem ver protegidos seus direitos em situações que exigem a adoção de providências perante jurisdição estrangeira.

Nesse sentido, esclarece-se que

“qualquer pessoa que tenha notícia da permanência, que queira assegurar o retorno imediato de uma criança que esteja de forma irregular em outro país, ou que queira regularizar questões de guarda e visita, poderá utilizar a presente Convenção. As tratativas iniciam-se no país onde reside a pessoa que não está com a criança, doravante denominado país requerente. Ela deverá acionar a autoridade central” (Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças. Publicações da Escola da AGU. Pós-graduação em direito público – PUC-MG. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010, pp. 24/25).

No contexto brasileiro, tão logo recebida a solicitação de cooperação jurídica pela Autoridade Central e frustradas tanto a restituição espontânea da criança quanto a celebração de acordo acerca da regulamentação de visitas, os autos são encaminhados à Advocacia-Geral da União – AGU. Compete, então, à AGU examinar a pertinência e a viabilidade de ajuizar a demanda perante a Justiça Federal, de modo a conferir efetividade, em sede jurisdicional, às obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito da Convenção da Haia.

3. Da proteção internacional ao direito de visita parental.

O preâmbulo da Convenção já explicita a finalidade dupla do tratado ao declarar a intenção de **“proteger a criança, no plano internacional, dos efeitos prejudiciais resultantes de mudança de domicílio ou de retenção ilícitas e estabelecer procedimentos que garantam o retorno imediato da criança ao Estado de sua residência habitual, bem como assegurar a proteção do direito de visita”**. A partir dessa declaração de propósitos, evidencia-se que a preocupação central da Convenção reside na salvaguarda do interesse da criança — tanto frente ao sequestro parental internacional quanto na preservação da convivência familiar transfronteiriça.

Em harmonia com tal preâmbulo, o artigo 1º do instrumento define de maneira precisa seus objetivos fundamentais:

“Artigo 1º - A presente Convenção tem por objetivo:

a) assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente;

b) **fazer respeitar de maneira efetiva nos outros Estados Contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado Contratante**"

Além disso, o artigo 4º delimita o campo de incidência da Convenção ao prever que ela se aplica a toda criança com residência habitual em Estado Contratante imediatamente antes da violação dos direitos de guarda ou visita. O artigo 5º, por sua vez, define o direito de visita como **"o direito de levar uma criança, por um período limitado de tempo, para um lugar diferente daquele onde ela habitualmente reside"**.

Desse conjunto normativo emerge a vocação primordial da Convenção: resguardar a criança diante de ilícitos que envolvam transferência ou retenção indevida no exterior e, em igual medida, proteger seu direito de manter vínculos afetivos com ambos os pais por meio do exercício transfronteiriço da visita.

Importa enfatizar que o direito de visita não é compreendido como prerrogativa dos pais, mas sim como verdadeiro direito da criança, cuja efetividade incumbe ao Estado garantir. Essa perspectiva integrada reforça que o desenvolvimento emocional saudável e o bem-estar da criança dependem da manutenção de relações regulares com ambos os genitores, independentemente da dissolução da conjugalidade.

Assim, ao assegurar o respeito ao direito de visita, a Convenção reafirma o compromisso dos Estados signatários com a proteção integral da criança e com a preservação de seus laços familiares em contexto internacional.

Para a concretização de tais finalidades, o art. 6º impõe a cada Estado a designação de uma Autoridade Central encarregada de implementar a Convenção. O art. 7º, por sua vez, estabelece deveres específicos de cooperação entre as autoridades dos Estados participantes, determinando que atuem concertadamente para garantir o cumprimento efetivo do tratado.

No tocante ao direito de visita, o art. 21 disciplina:

"O pedido que tenha por objetivo a organização ou a proteção do efetivo exercício do direito de visita poderá ser dirigido à Autoridade Central de um Estado Contratante nas mesmas condições do pedido que vise o retorno da criança. Às Autoridades Centrais, incumbe, de acordo com os deveres de cooperação previstos no Artigo 7, promover o exercício pacífico do direito de visita, bem como o preenchimento de todas as condições indispensáveis ao exercício deste direito.

As autoridades centrais deverão tomar providências no sentido de remover, tanto quanto possível, todos os obstáculos ao exercício desse mesmo direito. As autoridades centrais podem, diretamente ou por meio de intermediários, iniciar ou favorecer o procedimento legal com o intuito de organizar ou proteger o direito de visita e assegurar a observância das condições a que o exercício deste direito esteja sujeito".

Cabe destacar que o direito de visita transnacional, quando acionado por autoridade estrangeira, não é litígio doméstico, é expressão da responsabilidade internacional do Estado brasileiro.

Da leitura conjunta dos artigos que tratam do direito de visita, constata-se que a Convenção não exige, como condição de aplicabilidade, a prévia ocorrência de transferência ou retenção ilícita da criança ou que tal questão se encontre pendente de solução. Não há, em nenhuma passagem, qualquer condicionante que vincule a intervenção da Autoridade Central ao chamado “sequestro” internacional.

De fato, o art. 21 evidencia a autonomia plena do pedido: **“o pedido [...] poderá ser dirigido à Autoridade Central [...] nas mesmas condições do pedido que vise o retorno da criança”**. Isso significa que o procedimento administrativo e, eventualmente, judicial relativo ao direito de visita deve receber o mesmo tratamento de urgência e de prioridade conferido aos casos de retorno, ainda que não exista ou não mais exista situação de remoção ilícita.

Essa compreensão é reforçada pelo arcabouço internacional. Embora ainda não ratificada pelo Brasil, a Convenção da Haia de 19 de outubro de 1996 funciona como fonte interpretativa idônea da Convenção de 1980. A Comissão especial orientou no sentido de que *“um pedido de organização ou garantia do exercício efetivo dos direitos de acesso/contato nos termos do artigo 21 pode ser apresentado às Autoridades Centrais, independentemente de estar vinculado ou não, a uma situação de sequestro internacional de crianças”*.

Assim, a regulamentação do direito de visita pode constituir pretensão autônoma, a ser isoladamente exercitada, sem que com ela se discuta conjuntamente a restituição da criança ao país de origem ou ainda que tal elemento já tenha sido solucionado, estando pendentes de solução as questões do direito de visitação. Tal interpretação é a única a observar o conteúdo material das disposições da convenção e se mostra compatível com a centralidade do bem-estar da criança.

Em síntese, a normatividade da Convenção não condiciona a atuação estatal à existência de ilícito internacional. A Autoridade Central pode e deve intervir, seja administrativa, seja judicialmente, para assegurar o exercício do direito de visita quando este se relaciona ao genitor residente no exterior. Trata-se de prerrogativa que deriva não apenas do texto da Convenção, mas do próprio princípio da proteção integral da criança, que permeia todo o sistema internacional e nacional de tutela da infância.

4. Da legitimidade ativa.

A Convenção estabelece, em seu art. 7º, alínea “f”, que cabe às Autoridades Centrais, de forma direta ou por meio de intermediários, adotar as providências necessárias para deflagrar ou impulsionar procedimentos administrativos ou judiciais que assegurem a organização ou o exercício efetivo do direito de visita. O dispositivo dispõe:

“As autoridades centrais 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 presente Convenção.

Em particular, deverão tomar, quer diretamente, quer através de um intermediário, todas as medidas apropriadas para:

(...)

f) dar início ou favorecer a abertura de processo judicial ou administrativo que vise o retorno da criança ou, quando for o caso, que permita a organização ou o exercício efetivo do direito de visita.”

Assim, ao ser acionada, a Autoridade Central apura qual a atual situação da criança e busca solucionar a questão administrativamente. Realizadas tentativas infrutíferas de resolver a controvérsia no âmbito administrativo, a questão é encaminhada à Advocacia-Geral da União, que verifica a necessidade, ou não, de ajuizamento de ação, no caso, de regulamentação de visitas.

Assim, frustradas as tratativas administrativas, compete à Autoridade Central encaminhar o caso à Advocacia-Geral da União, a quem incumbe, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, avaliar a pertinência de acionar o Poder Judiciário a fim de assegurar o direito de visita parental e materializar a cooperação jurídica internacional prevista no tratado.

Esse itinerário está plenamente alinhado ao art. 227 da Constituição Federal, que consagra a absoluta prioridade dos direitos da criança e do adolescente e impõe ao Estado o dever de garantir-lhes a convivência familiar:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Além do caráter protetivo intrínseco, há razões práticas que justificam a atuação estatal: o genitor residente no exterior enfrenta barreiras jurídicas, linguísticas, procedimentais e culturais que dificultam o acesso direto ao sistema de justiça do país onde se encontra a criança. A intervenção da União, portanto, desempenha função mediadora indispensável, sobretudo porque a Convenção, em seu art. 21, exige que as Autoridades Centrais adotem medidas voltadas a **“remover, tanto quanto possível, todos os obstáculos ao exercício do direito de visita”**.

À luz desse arcabouço normativo, a União detém legitimidade ativa para propor ação de regulamentação de visitas quando um dos genitores reside em Estado diverso daquele da residência do filho menor. A legitimidade decorre diretamente dos arts. 4º e 7º, alínea “f”, da Convenção de 1980, bem como das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Ressalte-se, por fim, que a União atua em nome próprio, enquanto pessoa jurídica de direito internacional, na execução dos compromissos decorrentes de sua adesão à Convenção da Haia, e não como substituta processual do genitor requerente.

5. Da competência.

Considerando que a União figura no polo ativo da demanda, impõe-se reconhecer a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal:

**“Aos juízes federais compete processar e julgar:
I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto [...]”**

Além disso, a origem da pretensão reforça o caráter federal da competência. A ação deriva de pedido formal de cooperação internacional, formulado pela

Autoridade Central estrangeira, visando a atuação do Estado brasileiro na solução da controvérsia existente entre os pais de criança em favor da qual se pretende ver regulamentado o direito de visitas da genitora estrangeira, residente em solo estrangeiro, o que evidencia a incidência direta da Convenção da Haia.

Nesse cenário, aplica-se igualmente o art. 109, III, da Constituição:

**“Aos juízes federais compete processar e julgar:
III – as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”.**

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha na mesma direção. Em caso análogo, a Quarta Turma deste Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a matéria objeto dos autos, firmou entendimento semelhante ao ora proposto, em julgamento assim ementado:

"DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. CONVENÇÃO DA HAIA SOBRE OS ASPECTOS CIVIS DO SEQUESTRO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS. DIREITO DE VISITA PARENTAL TRANSFRONTEIRIÇA. PEDIDO AUTÔNOMO. AUTORIDADE CENTRAL. CONVIVÊNCIA FAMILIAR. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FATO NOVO POSTERIOR SUPERVENIENTE. EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Ação de regulamentação do direito de visitas ajuizada pela União com base na Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, visando assegurar o direito de visita do genitor argentino a seus filhos residentes no Brasil.

2. O Juízo da 1ª Vara Federal de São Vicente extinguiu a ação sem resolução do mérito, por incompetência da Justiça Federal, ausência de interesse de agir e ilegitimidade ativa da União.

3. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região manteve a sentença, entendendo que não subsiste interesse da União na regulamentação de visitas sem pedido de retorno da criança ao país de residência habitual.

II. Questão em discussão

4. Consiste em saber se a Autoridade Central pode intermediar a regulamentação do direito de visita transfronteiriça fora do contexto de repatriação da criança, nos termos da Convenção da Haia.

5. A controvérsia jurídica também envolve a legitimidade ativa da União para ajuizar a ação e a competência da Justiça Federal.

III. Razões de decidir

6. A Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Criança tem o propósito de assegurar a proteção de crianças e adolescentes em caso de ilicitude na mudança de domicílio ou sua retenção em país diverso daquele da residência habitual, assim como para resguardar o direito do menor à visita parental (art. 1º).

7. Para garantir o cumprimento das finalidades da Convenção, cada Estado contratante deverá designar a Autoridade Central encarregada de dar cumprimento às obrigações que lhe são impostas (art. 6º). As Autoridades Centrais dos Estados signatários devem cooperar reciprocamente e promover a colaboração entre as autoridades competentes de seus respectivos Estados, a fim de facilitar a implementação efetiva de suas disposições e garantir a proteção dos direitos das crianças envolvidas (art. 7º).

8. A Convenção da Haia permite a intervenção da Autoridade Central para intermediar a regulamentação do direito de visita transfronteiriça, mesmo fora do contexto da repatriação da criança ao Estado de seu domicílio.

9. A União possui legitimidade ativa para ajuizar a ação, cumprindo compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (arts. 4º e 7º, "f").

10. A competência para julgar a ação é da Justiça Federal, por se tratar de causa fundada em tratado internacional e com a União no polo ativo (art. 109, I e III, da CF).

11. Essa Corte pode levar em consideração a ocorrência de fato constitutivo, modificativo ou extintivo do feito, posterior à propositura da ação, independentemente de provocação das partes, por força do previsto no art. 493 do CPC/2015 e em observância aos princípios da economia processual e da razoável duração do processo.

11.1. No caso dos autos, o fato superveniente consubstanciado na regulamentação de visitas, em ação ajuizada por um dos genitores na Justiça Estadual e que tramitava paralelamente ao processo que deu origem aos presentes autos, é tema relevante e deve guiar a solução do recurso especial.

IV. Dispositivo e tese

12. Recurso provido para declarar a autonomia do pedido de regulamentação de visitas e reconhecer a legitimidade ativa da União e a competência da Justiça Federal; ação extinta sem resolução do mérito por perda de objeto.

Tese de julgamento: "1. A Convenção da Haia permite a regulamentação do direito de visita transfronteiriça independentemente de subtração ou retenção ilícita. 2. A União possui legitimidade ativa para ajuizar ação de regulamentação de visitas com base na Convenção da Haia. 3. A competência para julgar a ação é da Justiça Federal."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 109, I e III, 131, 227; CPC/2015, art. 493; Convenção da Haia de 1980, arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 21.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no AgInt no REsp 1.904.802/SP, Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 22.02.2022."

(REsp n. 1.905.440/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 5/11/2024, DJe de 18/11/2024 - grifou-se)

Ainda, a Terceira Turma se manifestou em sentido semelhante no julgamento do AgInt no AgInt no REsp 1.904.802/SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 24/2/2022.

Dessa forma, a competência da Justiça Federal é inequívoca na hipótese de a União figurar como autora em demanda destinada a implementar obrigações assumidas no âmbito da Convenção da Haia de 1980. Por outro lado, quando a ação é ajuizada unicamente por um dos genitores, com fundamento no direito civil interno, a competência permanece com a Justiça estadual.

6. Do caso concreto.

Na espécie, verifica-se que, diante do pedido encaminhado pela Autoridade Central paraguaia, a União detinha legitimidade para ajuizar ação autônoma destinada à regulamentação do direito de visitas entre a genitora residente no exterior e seus filhos menores domiciliados no Brasil, bem como para definir se a competência para processar e julgar tal demanda é da Justiça Federal.

Conforme consta do pedido inicial, há pedido de cooperação internacional regularmente formulado pela autoridade estrangeira paraguaia competente, desencadeando a atuação da Autoridade Central brasileira. Esta, ao receber a solicitação, verificou a necessidade de adoção de medidas judiciais para organizar o efetivo exercício do direito de visitação, motivo pelo qual a União propôs a ação originária.

A atuação processual da União, nessa condição, não decorre de pretensão própria, mas do exercício das funções atribuídas à Autoridade Central brasileira. Dada a inexistência de personalidade jurídica desta última, é a União quem, em nome

do Estado brasileiro, pratica os atos necessários à viabilização da cooperação internacional. A iniciativa da ação, portanto, enquadra-se diretamente no escopo da atividade estatal desencadeada pelo pedido estrangeiro, sendo consequência natural da obrigação assumida em âmbito internacional.

Não há, assim, espaço para afastar a legitimidade ativa da União. A participação do Estado brasileiro no processamento do pedido estrangeiro exige, sempre que indispensável, a adoção de providências judiciais, e tais providências somente podem ser impulsionadas pela União. A ilegitimidade reconhecida pelo Tribunal de origem, ao desconsiderar esse vínculo objetivo entre o pedido de cooperação e a atuação estatal, incorre em equívoco, pois condiciona a atividade da Autoridade Central à pendência dos procedimentos de restituição da criança, elemento este não descrito na referida Convenção.

Tão logo reconhecida a legitimidade ativa, a competência da Justiça Federal se estabelece por força direta do art. 109, I, da Constituição Federal, que fixa critério objetivo baseado na presença da União na relação processual. Não se trata de ação de guarda ou disputa doméstica entre particulares submetida à jurisdição estadual, mas de demanda proposta pelo próprio Estado, em cumprimento de dever de cooperação internacional. A competência federal, portanto, decorre da própria conformação do litígio.

Diante desse quadro, a solução adequada ao caso concreto impõe o reconhecimento da legitimidade ativa da União e, como corolário, a afirmação da competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação de regulamentação internacional de visitas. O acórdão recorrido, ao concluir pela ilegitimidade da União e pela incompetência da Justiça Federal, deve ser reformado, a fim de assegurar o regular prosseguimento da demanda perante o juízo federal de origem.

7. Dispositivo.

Ante o exposto, conheço do recurso especial e dou-lhe provimento para (i) **reconhecer a legitimidade ativa da União** para o ajuizamento da ação de regulamentação internacional de visitas, instaurada em decorrência de pedido formal de cooperação jurídica formulado pela Autoridade Central paraguaia; (ii) **afirmar a competência da Justiça Federal**, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, para processar e julgar a demanda; e (iii) **determinar o regular prosseguimento da ação originária** perante o juízo federal competente.

Deixa-se de majorar os honorários sucumbenciais, nos termos do artigo 85, § 11, do CPC, porquanto não foram arbitrados na origem e diante do acolhimento da pretensão recursal.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
TERCEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0326505-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.033.080 / RJ

Números Origem: 50179276120214020000 5017927612021402000051197007520214025101
51197007520214025101

PAUTA: 10/02/2026

**JULGADO: 10/02/2026
SEGREGADO DE JUSTIÇA**

Relator

Exmo. Sr. Ministro **RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA

Secretária

Bela. MARIA AUXILIADORA RAMALHO DA ROCHA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : I B F

ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

ASSUNTO: DIREITO CIVIL - Família - Relações de Parentesco - Regulamentação de Visitas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia TERCEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TERCEIRA TURMA, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Moura Ribeiro, Daniela Teixeira, Nancy Andrighi e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.