

JURISPRUDÊNCIA:

TEMAS RELEVANTES

Conselho Nacional de Justiça

CONSELHEIRO ANDRÉ GODINHO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: 0001171-89.2018.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

REQUERENTE: Defensoria Pública do Estado de Goiás

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça

OBJETO: CNJ - Providências - Ampliação - Aplicação - Resolução nº 131/CNJ - Autorização para menores de idade viajarem a destinos internacionais desacompanhados - Extensão - Autorização - Viagens - Destinos nacionais.

ASSUNTO: Resolução CNJ 131 (20000131. Providências (20000246).

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS. PEDIDO DE EXTENSÃO DOS EFEITOS DA RESOLUÇÃO/CNJ 131. AUTORIZAÇÃO PARA VIAGENS NACIONAIS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATÉ 16 ANOS DESACOMPANHADOS. PASSAPORTE COM AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. PROCEDÊNCIA COM PROPOSTA DE EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências (PP), proposto pela Defensoria Pública do Estado de Goiás (DP/GO) em face deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em que pretende a extensão do alcance da Resolução CNJ n. 131, de 26 de maio de 2011, para abranger a possibilidade de que crianças e adolescentes realizarem viagens nacionais desacompanhados, nas hipóteses em que possuem passaporte válido com autorização expressa.

Argumenta que as regras do ordenamento jurídico brasileiro que disciplinam as viagens nacionais e internacionais de crianças e adolescentes merecem tratamento equânime. Ou seja, a Resolução CNJ n. 131 deve propiciar tratamento equivalente para alcançar também as hipóteses de viagens das crianças e adolescentes dentro do território nacional.

Em sua Petição Inicial (id. 2357399), argumenta que:

"Dispõe o art. 83 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) quanto a viagens nacionais, que nenhuma criança poderá viajar para fora da comarca onde reside, desacompanhada dos pais ou responsável, sem a devida autorização judicial. A referida autorização é dispensada quando a comarca for contígua à residência da criança ou incluída na mesma região metropolitana, ou, ainda, quando a criança estiver acompanhada por um ascendente ou colateral maior (até 3º grau) ou por uma pessoa maior autorizada pelos pais ou responsáveis.

Portanto, por interpretação inversa, para que a criança possa viajar desacompanhada ou na companhia de terceiros sem vínculo parental dentro do território nacional, não se tratando de comarca contígua ou mesma região metropolitana, é necessário que um dos genitores compareça à Vara da Infância e da Juventude ou a um dos Postos Avançados de Atendimento e requeira a autorização judicial. Contudo, como será explicado, tal previsão deve se coadunar com a hipótese de viagem internacional de criança desacompanhada, sendo necessária uma equalização.

A norma que disciplina a viagem da criança e adolescente no âmbito internacional é a Resolução nº 131 do CNJ, que regulamenta o art. 85 do ECA, prevendo que a autorização para viajar acompanhado de apenas um dos genitores, indistintamente, ou desacompanhado (autorização de "poderes amplos") deve ser registrada no passaporte do menor no momento da solicitação, por meio formulário específico. Assim, tal anotação no passaporte dispensa a autorização judicial.

Ocorre, que a dificuldade se apresenta nos casos em que a criança possui em seu passaporte a autorização de viajar para destinos internacionais desacompanhada, porém, não detém da mencionada autorização judicial para transitar desacompanhada em território nacional. Isto é, possui o direito e a liberdade de partir para fora do país sozinha, mas não os têm para viajar entre os estados brasileiros.

Tal incongruência tem causado transtornos e impedido diversas crianças de viajar pelo país e pode ser logicamente solucionada pela máxima de "in eo quod plus est semper inest et minus", ou seja, àquele a quem se permite o mais, não se deve negar o menos, pois no âmbito do mais sempre se compreende também o menos¹. Ora, se a criança pode viajar sozinha para o outro lado do mundo com a autorização contida no passaporte, por que não poderia viajar dentro do próprio território nacional? A inteligência dos textos deve tornar viável o seu objetivo, no caso em tela, a desburocratização e eficiência, assim, a ampliação da abrangência da Resolução evitará acúmulo de processos

judiciais.

Ademais, no contexto em epígrafe, deve-se empregar o instituto da razoabilidade. Destarte, uma das acepções da razoabilidade é que deve haver equivalência entre a regra adotada e o critério que a dimensiona, havendo uma harmonização entre a norma geral e o caso concreto, quer explanando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa ou não de se enquadrar na norma geral.

Desta feita, infere-se que as regras do ordenamento jurídico brasileiro que disciplinam as viagens nacionais e internacionais da criança estão em dissonância, produzindo a sua execução, na circunstância concreta apresentada, efeito desconexo e não razoável, uma vez que impossibilita o trânsito entre os estados brasileiros de crianças que detêm autorização para viajar desacompanhadas para destinos internacionais. Por conseguinte, imprescindível se faz a abrangência da Resolução nº 131 com o intuito de conferir congruência à aplicação da norma ao caso concreto.

No pedido, requer a procedência do procedimento para que seja determinada a extensão da Resolução CNJ n. 131 para viagens nacionais nos casos em que a criança possua passaporte válido com autorização expressa, permitindo-a realizar viagens internacionais desacompanhada.

Após a redistribuição dos autos ao então conselheiro Valdetário Andrade Monteiro (id. 2371096), em 21 de março de 2018, foi determinado o encaminhamento do feito à Presidência da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania (CAJC), para que fosse determinada a análise e emissão de parecer pelo Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ), nos termos do art. 3º da Res. 231/2016 (id. 2371902).

Em 28 de abril de 2018, a então Presidente da CAJC e Conselheira do CNJ, Daldice Maria Santana de Almeida, determinou o retorno dos autos ao então Relator, por entender que não possuía competência para distribuição dos trabalhos entre os integrantes do Fórum, sugerindo a submissão da questão à Presidência do CNJ ou o encaminhamento dos autos aos membros remanescentes do FONINJ designados pela Portaria Presidência CNJ n. 16/2017 (id. 2559618).

Foi juntado o Ofício nº 1750/2019/FC/DICOG 2 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (CGJ/TJSP), prestando informações sobre o objeto deste PP (id. 3611908).

Em 3 de maio de 2018, o então conselheiro Valdetário Andrade Monteiro determinou a remessa dos autos à Presidência deste Conselho para o encaminhamento ao FONINJ, bem como a extração de cópia integral do feito e remessa à Dra. Maria de Fátima Alves da Silva e à Dra. Sandra Aparecida Silvestre de Frias Torres, Juízas Auxiliares da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça, respectivamente, por constarem da Portaria n. 16/2017 como integrantes do Fórum do qual se pretendia a emissão de Parecer sobre o tema veiculado (id. 2564630).

Em 20 de junho de 2019 os autos foram remetidos à Exma. Senhora Conselheira Maria Iracema Martins do Vale, em razão de sua designação como Presidente do Fórum Nacional da Infância e da Juventude – FONINJ, nos termos da Portaria nº 40, de 19 de junho de 2018 (id. 3008161).

Posteriormente, em 29 de julho de 2019, a Conselheira Iracema Vale remeteu os autos ao Conselheiro Luciano Frota, atual Presidente do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ), conforme Portaria nº 158/2018 (id. 3699725) que, por sua vez, os encaminhou à Corregedoria Nacional de Justiça para manifestação da Juíza Sandra Aparecida Silvestre de Frias Torres, na qualidade de membro do FONINJ (id. 3727193).

Em seu Parecer (id. 3734642), a Juíza opina pela aplicabilidade dos dispositivos da Resolução CNJ n. 131 também às autorizações para viagens nacionais, sugerindo proposta a elaboração de Resolução para regulamentar as autorizações de viagens nacionais de crianças e adolescentes, nos moldes da Resolução CNJ n. 131, de 2011:

"(...) com a entrada em vigor da Lei 13.812/19, houve substancial alteração no regramento de viagens nacionais realizadas por adolescentes que, até então poderiam, em tese, circular livremente pelo país, ainda que desacompanhados, independentemente de qualquer autorização.

A referida Lei aludida, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, alterou a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), especificamente no art. 83, conferindo-lhe o seguinte teor:

'Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial.'

Numa análise literal, daí se depreende que os adolescentes que tenham menos de 16 (dezesesseis) anos passam a necessitar de autorização para empreender viagem desacompanhados, ainda que em território nacional.

Importa perquirir qual a forma que a referida autorização deverá ser materializada, tendo sempre como foco o fato de que a pretensão da referida Lei foi a tutela e proteção de crianças e adolescentes CONTRA as hipóteses de desaparecimento forçado.

A Resolução 131/2011 deste Conselho, mencionada no presente pedido, foi que dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, foi instituída como uma medida desburocratizante que possibilitou que a autorização de viagem internacional fosse concedida pelos próprios representantes da criança ou do adolescente, por documento particular com firma reconhecida, dispensando, para as hipóteses lá tratadas, autorização judicial, tendo, no entanto, o cuidado de observar a necessária segurança para um procedimento desta natureza.

Considerando a existência da referida Resolução e o fato de que tem sido amplamente aplicada desde então, com as cautelas necessárias e assegurando o melhor interesse de crianças e adolescentes para a condição mais séria, que

é a viagem para o exterior, parece-me razoável tratamento extensivo para as hipóteses da realização de viagens de crianças e adolescentes dentro do território nacional, desde que autorizados expressamente por um dos genitores ou guardião, mediante documento escrito com firma reconhecida em cartório, **independentemente de autorização judicial** como é o foco da RE 131/2011.

Isso porque, este tem sido o entendimento de Corregedorias Gerais, como as do TJSP e TJRS que já se anteciparam e emitiram Provimento regularizando as viagens (CGJ/SP publica Provimento n° 35/2019 e PROVIMENTO N° 13/2019-CGJ/TJRS - DISPONIBILIZADO NO DJE N° 6.509, PÁG. 18, DE 24/05/2019, respectivamente) visando enfrentar as diversas interpretações existentes a respeito da necessidade ou não de autorização judicial para saída de crianças e adolescentes do território nacional pelos Juízos da Infância e da Juventude dos Estados da Federação e o Distrito Federal e, especialmente, a insegurança causada aos usuários em decorrência da diversidade de requisitos e exigências.

Vale anotar, ainda, nos termos apartados pelos Provimentos das Corregedorias estaduais antes citadas, que os dispositivos da Lei 13.812/19 não podem ser vistos isoladamente e não revogou expressamente as leis anteriores que continuam valendo, dentre elas a Lei 13.726/18, conhecida como Lei da Desburocratização que visou racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação e que estatuiu, expressamente em seu Art. 3°, VI a dispensa da exigência quando da firma reconhecida dos pais na "apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque" (gripo meu)

Ora, se ali o legislador expressamente previu a possibilidade de a autorização de viagem de crianças e adolescentes ser expedida por documento particular, com firma reconhecida, dispensável para a específica situação versada no dispositivo (pais presentes no embarque), é porque, quando menos, a autorização com firma reconhecida é forma admissível para as demais hipóteses, sendo certo que esta legislação deve entrar no contexto da análise integral.

Isso porque, após promulgada, uma legislação entra no contexto da legislação nacional, devendo sua análise ser feita, não somente na ótica da interpretação literal, mas, em especial, sob o enfoque do sistema ao qual pertence.

De igual forma, é importante lembrar que os arts. 3°, VI, da Lei 13.726/18 e 83 do Estatuto da Criança e do Adolescente convivem harmonicamente e assim já o era na interpretação dada as autorizações para viagens internacionais.

Portanto, a análise sistêmica da legislação permite a conclusão de que é cabível em nosso sistema a interpretação de que as viagens nacionais podem ser autorizadas judicialmente (art. 83 do ECA), ou extrajudicialmente (art. 3°, VI, da Lei 13.726/18, em interpretação a senso contrário).

Nesse contexto, salvo melhor juízo, afiguram-se aplicáveis os dispositivos da 131/2011 também às viagens nacionais no que couber, pois do contrário ensejaria uma grave incongruência decorrente da imposição de regras mais rígidas para a viagem nacional de adolescentes de regras do que aquelas que vigoram para viagem internacional de crianças.

Por todo o exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de V. Exa. É no sentido de que após a vossa análise, na qualidade de Presidente do FONINJ, entendo que deveria o presente pedido retornar ao Gabinete do Relator para proposta de Resolução para as viagens nacionais de crianças e adolescentes que se adequasse ao contexto da RE 131/2011."

Com o Parecer juntado, os autos foram devolvidos pelo Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, ao Gabinete do Conselheiro Luciano Frota, Presidente do FONINJ (id. 3734384) que determinou a restituição dos autos ao Gabinete do Conselheiro Relator em 30 de agosto de 2019 (id. 3735331).

É o relatório. Passo ao voto.

VOTO

Entendo suficientemente instruídos os autos a ensejar tutela jurisdicional de cognição profunda e exauriente pelo Plenário deste Conselho, razão pela qual deixo de apreciar o pedido liminar da Requerente (id. 2357399, *in fine*).

Acolho o bem fundamentado Parecer (id. 3734642) e o adoto, *per relationem*, como parte integrante deste voto.

A Resolução CNJ n. 131, de 2011, que dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, constituiu considerável avanço na concessão de autorizações de viagem, ao regulamentar sua modalidade extrajudicial. Reduziu, assim, o serviço judicial, com consequente diminuição de gastos públicos, facilitando, sobremaneira, as providências necessárias para que mães e pais pudessem autorizar filhas ou filhos a viajar para o exterior, em notório ganho social, sem qualquer prejuízo à imprescindível segurança à integridade física de crianças e adolescentes.

Ocorre que, com a entrada em vigor da Lei 13.812, de 16 de março de 2019¹, houve substancial alteração no regramento de viagens nacionais realizadas por adolescentes que, até então, podiam circular livremente pelo país, ainda que desacompanhados, independentemente de autorização. Referida Lei, todavia, modificou o art. 83 da Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), conferindo-lhe o seguinte teor:

"Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial."

Portanto, adolescentes que tenham menos de 16 (dezesesseis) anos passaram a necessitar de autorização para empreender viagem desacompanhados, ainda que em território nacional.

Por sua vez, há que se considerar que o art. 3º, VI, da Lei n. 13.726 de 8 de outubro de 2018² - conhecida como a Lei da Desburocratização - dispensa a exigência de apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor, se os pais estiverem presentes no embarque, sem qualquer limitação quanto ao destino da viagem, nos seguintes termos:

"Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

(...)

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque."

Os artigos 3º, VI, da Lei n. 13.726, de 2018, e 83 da Lei n° 8.069, de 1990 (ECA), devem conviver harmonicamente. Assim como acontece com as autorizações para viagens internacionais, as viagens nacionais também podem ser autorizadas judicialmente (art. 83 do ECA) ou extrajudicialmente (art. 3º, VI, da Lei 13.726/18).

Portanto, não há como dissociar as hipóteses de autorização de viagem internacional para crianças ou adolescentes brasileiros residentes no Brasil, previstas na Resolução CNJ n. 131, de 2011, das hipóteses que autorizam seu deslocamento pelo território nacional, sob pena de incorrer em indesejável descompasso, ao considerar que o rigor imposto para a concessão de autorização de viagem nacional seja superior ao previsto para autorização de viagem internacional.

Além da incongruência decorrente de eventual imposição de regras mais rígidas às crianças e adolescentes em descolamento nacional do que aquelas exigíveis às viagens internacionais, a falta de regulamentação sobre a autorização de viagem nacional por documento particular com firma reconhecida tem sobrecarregado consideravelmente o serviço judicial, mormente depois da elevação da idade de dispensa, instituído pela Lei n. 13.812, de 2019.

Necessário, portanto, conferir tratamento extensivo da Resolução CNJ n. 131, de 2011, para alcançar as autorizações de viagens de crianças e adolescentes dentro do território nacional.

Ademais, entendo que a proposta de ato normativo específico para regulamentar a autorização de viagem nacional para crianças ou adolescentes é medida que proporciona a segurança jurídica na aplicação dos artigos 83 a 85 da Lei n° 8.069, de 1990, bem como da Lei n. 13.726, de 2018.

Assim é que, por todo o exposto, embasado nos artigos 25, III, e 100,

§ 2º, IX, do Regimento Interno deste Conselho (RICNJ), voto pela PROCEDÊNCIA do pedido formulado na Petição Inicial (id. 2357399), estendendo a eficácia normativa da Resolução CNJ n. 131, de 2011, do Conselho Nacional de Justiça às viagens nacionais realizadas por crianças e adolescentes, o que proponho, como fundamentado, seja feito por ato normativo específico.

Assim, com esteio no art. 102, §1º, do RICNJ, submeto à apreciação do Plenário proposta de Resolução anexa que dispõe sobre autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes.

É como voto.

Intimem-se os tribunais.

Brasília-DF, data registrada no sistema.

Conselheiro **André Godinho**
Substituto Regimental

Dispõe sobre autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO as dificuldades enfrentadas pelas autoridades que exercem controle de trânsito de pessoas dentro do território nacional, em especial, relativamente a crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO a insegurança causada aos usuários em decorrência da diversidade de requisitos e exigências para trânsito de crianças e adolescentes dentro do território nacional;

CONSIDERANDO a edição da Lei no 13.812, em 16 de março de 2019 que altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA);

CONSIDERANDO a necessidade de uniformização na interpretação dos artigos 83 a 85 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA;

CONSIDERANDO a entrada em vigor da Lei no 13.726, de 08 de outubro de 2018, que aludiu expressamente à possibilidade de que as autorizações de viagem sejam concedidas por documento particular, com reconhecimento de firma;

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNJ no 131, de 26 de maio de 2011, diploma desburocratizante e que facilitou a autorização de viagens internacionais, sem descuidar da necessária proteção a crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO que o art. 83 do ECA já contemplava a modalidade judicial de autorização de viagens quando editada a Resolução CNJ no 131/2011 e publicada a Lei no 13.726/2018, de modo que a Lei no 13.812/2019 não as revogou (art. 2º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro);

CONSIDERANDO o aumento da idade a partir da qual a autorização para viagens nacionais está dispensada, elevando abruptamente o volume de pedidos de autorização judicial de viagem em tramitação nas Varas da Infância e da Juventude dos Estados e do Distrito Federal, com o início da vigência da Lei no 13.812/2019 (cerca de 950% no Estado de São Paulo);

CONSIDERANDO o teor dos artigos 20 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

CONSIDERANDO a importância de se manter a congruência entre o rigor exigido para autorizações de viagens nacionais e internacionais de crianças e adolescentes;

RESOLVE:

Art. 1º Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 anos poderá viajar para fora da comarca onde residem desacompanhados dos pais ou dos responsáveis, sem expressa autorização judicial.

Art. 2º A autorização para viagens de criança ou adolescente menor de 16 anos dentro do território nacional não será exigida quando:

I – tratar-se de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente menor de 16 anos, se na mesma unidade federativa ou incluída na mesma região metropolitana;

II – a criança ou o adolescente menor de 16 anos estiverem acompanhados:

a) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco; e

b) de pessoa maior, expressamente autorizada por mãe, pai, ou responsável, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade.

III – a criança ou o adolescente menor de 16 anos viajarem desacompanhados, expressamente autorizados por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; e

IV – a criança ou adolescente menor de 16 anos apresentar passaporte válido e que conste expressa autorização para que viagem desacompanhados ao exterior.

Art. 3º Os documentos de autorizações dadas por genitores ou responsáveis legais deverão discriminar o prazo de validade, compreendendo- se, em caso de omissão, que a autorização é válida por dois anos.

Art. 4º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **DIAS TOFFOLI**
Presidente