



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nota Técnica nº 28/2026

Assunto: Recomendar urgência no processamento e na incorporação do texto da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância ao ordenamento legal brasileiro sob o rito da equivalência constitucional.

Esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal imbuído da tutela dos direitos constitucionais do cidadão e do zelo pelo cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos, fundamenta a presente manifestação em suas prerrogativas institucionais dispostas na Carta Magna e na Lei Complementar nº 75/1993.

O objeto precípua desta análise exsurge da necessidade de aperfeiçoamento formal da incorporação da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, adotada sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos na Guatemala, em 2013.

Referido diploma internacional, após o interregno de mais de uma década desde sua assinatura oficial pelo Estado brasileiro, foi formalmente enviado ao Poder Legislativo em dezembro de 2025, iniciando o iter procedimental na Câmara dos Deputados.

Diante do impacto direto da matéria na higidez do sistema protetivo pátrio, esta Procuradoria recomenda, por meio da presente Nota Técnica, a adoção de celeridade do trâmite legislativo.

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, fixou procedimento próprio para a internalização de tais diplomas no Art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, exigindo aprovação em duas votações por três quintos dos membros de cada Casa legislativa. Referido rito específico confere ao tratado a equivalência de Emenda Constitucional, integrando o chamado *bloco de constitucionalidade*.

Na linha do magistério de André de Carvalho Ramos, esse procedimento atua como um mecanismo de atribuição de equivalência formal a normas que, por tutelar a dignidade humana, já guardam uma vocação constitucional intrínseca dentro de um conceito ampliado de bloco de constitucionalidade.

Referida baliza de vanguarda já foi adotada pelo Brasil com a promulgação da Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto nº 10.932/2022), sendo certo que a Convenção contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância constitui o complemento indissociável daquele texto, ampliando a proteção convencional contra as variadas formas de preconceito sistêmico.

Da Distinção Material em Relação à Convenção contra o Racismo

Cumprir registrar a imperiosa distinção entre o diploma sob análise e a já promulgada Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

Enquanto o tratado internalizado pelo Decreto nº 10.932/2022 concentra sua força normativa especificamente no combate ao preconceito de raça, cor, ascendência ou origem étnico-nacional, a Convenção ora em análise conta com um espectro tutelar de natureza genérica e residual.

Seu escopo normativo visa albergar categorias de vulnerabilidade historicamente negligenciadas pelo legislador internacional e nacional, ampliando o manto protetor dos direitos humanos a minorias estigmatizadas por motivos de orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, religião e condições de saúde.

Não se trata, portanto, de mera redundância legal, mas de uma expansão categorial indispensável para assegurar que nenhuma manifestação de opressão estrutural ou intolerância correlata permaneça desprovida de proteção no patamar constitucional.

Da Evidência Empírica da Violência e a Necessidade de Tutela Proporcional

A urgência na consolidação desse espectro protetivo difuso é dramaticamente demonstrada pelos dados epidemiológicos da violência urbana no país. Conforme os indicadores consolidados no âmbito do Anuário Brasileiro de Segurança Pública e monitorados pelo Observatório de Mortes Violentas de LGBTQ+ no Brasil, o país mantém a trágica liderança global em números absolutos de homicídios contra a comunidade LGBTQIA+.

No balanço estatístico mais recente, da análise separada dos registros de violência contra homossexuais e bissexuais, verifica-se que os casos envolvendo homossexuais cresceram de 7.043 para 7.378 (4,8%) entre 2023 e 2024, enquanto aqueles referentes a pessoas bissexuais passaram de 2.675 para 2.872 (7,4%), fenômeno que sugere maior dinamismo relativo neste último grupo no período mais recente.

A soma de ambos os grupos varia 5,5% entre 2023 e 2024, passando de 9.718 para 10.250 casos. Olhando especificamente para os dados da última década, o crescimento da violência contra homossexuais e bissexuais chegou a 212,7%, com maior intensidade entre bissexuais (781%) do que entre homossexuais (149,9%). Ao todo, foram registrados 59.790 casos de violência contra pessoas homossexuais e bissexuais na última década no Brasil.

No campo da intolerância religiosa, cumpre destacar o aumento do registro de casos no país, nos termos do II Relatório sobre Intolerância Religiosa: Brasil, América Latina e Caribe, do qual se extrai que, nos termos dos dados do portal disque 100 foram totalizados 477 casos de intolerância religiosa no ano de 2019, 353 casos no ano de 2020 e 966 casos no ano de 2021.

Irrefutável, portanto, a necessidade de se conferir às populações vulnerabilizadas a proteção conferida pelo instrumento em questão.

Da Insuficiência da Via Jurisprudencial: o Julgamento da ADO 26 e do MI 4733 pelo Supremo Tribunal Federal

Não se ignora que o Supremo Tribunal Federal, ao concluir, em 13 de junho de 2019, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 (Rel. Min. Celso de Mello) e do Mandado de Injunção nº 4.733 (Rel. Min. Edson Fachin), reconheceu, por dez votos a um, a mora inconstitucional do Congresso Nacional em legislar sobre a criminalização da homofobia e da transfobia, a partir dos mandados de criminalização previstos no art. 5º, incisos XLI e XLII, da Constituição Federal.

Por oito votos a três, a Corte entendeu que, até que sobrevenha lei específica, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, enquadram-se nos tipos penais da Lei nº 7.716/1989 (Lei do Racismo), constituindo, no caso de homicídio doloso, motivo torpe que o qualifica.

Fixou-se, ainda, que a repressão penal não alcança nem restringe o exercício da liberdade religiosa, desde que as manifestações não configurem discurso de ódio, e adotou-se concepção social de racismo, na linha do precedente firmado no HC 82.424 (Caso Ellwanger), que o desvincula de critérios estritamente biológicos ou fenotípicos.

Trata-se de precedente de inegável relevo, que confirma o diagnóstico central desta nota técnica: a persistente omissão do Poder Legislativo em oferecer proteção normativa adequada às pessoas LGBTQIA+.

Contudo, a solução judicial encontra limites que só a internalização da Convenção, sob o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, é capaz de superar.

Em primeiro lugar, a tutela construída pelo Supremo é expressamente provisória, pois vigora "até que" o Congresso Nacional edite lei específica, e repousa em interpretação conforme a Constituição da Lei do Racismo, matéria que suscitou divergência na própria Corte, à luz do princípio da reserva legal em matéria penal.

Em segundo lugar, a decisão limita-se ao campo da repressão penal, sem alcançar deveres estatais de prevenção, medidas especiais, políticas públicas e mecanismos de monitoramento internacional, como o Comitê Interamericano previsto nas Convenções de 2013.

Em terceiro lugar, ela contempla a orientação sexual e a identidade de gênero, mas não as demais categorias protegidas pelo tratado, tais como idade, deficiência, religião, condição de saúde e posição econômica ou social.

Por fim, a aprovação da Convenção pelo próprio Poder Legislativo, com equivalência de emenda constitucional, substituiria a construção jurisprudencial por fundamento normativo expresso e estável, integrado ao bloco de constitucionalidade, restituindo ao Parlamento a definição das políticas de proteção e dispensando o Poder Judiciário de suprir, caso a caso, a lacuna legislativa. Nessa medida, a votação do tratado não apenas complementa o julgamento da ADO 26 e do MI 4733, como responde, no plano democrático adequado, às objeções de separação de Poderes que lhe foram dirigidas.

Do Preenchimento das Lacunas Normativas com vista à Proteção à Vulnerabilidade

Nesse diapasão, o texto da Convenção avança significativamente na tipificação e no combate a discriminações multifacetadas que transcendem o aspecto estritamente racial.

Merece destaque o disposto no artigo 1º do tratado, o qual oferece proteção expressa e ampliada, vedando distinções baseadas em orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idade, características genéticas, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, bem como condição de saúde e posição econômica ou social.

Cristalino que a mora legislativa prolongada mantém o país sob um regime de proteção fragmentado, sendo indispensável a elevação de referido tratado ao patamar constitucional, para que restem preenchidos vácuos hermenêuticos, oferecendo balizas claras para o Poder Judiciário e conferindo densidade máxima aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Essa necessidade de conferir eficácia máxima aos direitos das minorias é amparada pela Teoria do Duplo Crivo desenvolvida pelo doutrinador André de Carvalho Ramos, segundo a qual o ordenamento jurídico pátrio deve se submeter tanto ao controle de constitucionalidade interno quanto ao controle de convencionalidade das normas internacionais. A ausência de votação formal do tratado prejudica justamente a aplicação coordenada desse duplo controle pelas instâncias do Judiciário nacional.

Torna-se imperioso destacar, neste ponto, o rol abrangente de grupos socialmente vulnerabilizados e minorias que passam a gozar de tutela especial e prioritária a partir da densificação normativa proposta por este tratado.

Referida Convenção estende seu manto da proteção convencional e constitucional, de forma expressa, à população LGBTQIA+, aumentando o grau de proteção conferido contra a violência e a exclusão motivadas por sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero da população.

Da mesma forma, o diploma salvaguarda os direitos de indivíduos estigmatizados em decorrência da idade, o que abarca tanto a proteção da pessoa idosa contra o abandono e o idadismo, quanto a proteção de jovens sujeitos a vulnerabilidades sociais específicas.

No campo da liberdade de consciência, o texto internacional protege minorias religiosas e indivíduos sob perseguição em razão de suas crenças ou opiniões políticas, conferindo especial relevo, no cenário sociopolítico nacional, à salvaguarda dos adeptos de religiões de matriz africana historicamente vitimados pela intolerância.

O espectro tutelar alcança, ainda, pessoas com condições específicas de saúde, portadores de patologias crônicas ou de características genéticas singulares, além de resguardar indivíduos em razão de sua posição econômica, classe social, idioma, nacionalidade ou situação migratória.

Trata-se, portanto, de um instrumental normativo de caráter inclusivo e sistêmico, desenhado especificamente para conferir eficácia material ao princípio da igualdade perante a lei aos grupos que enfrentam as barreiras mais severas da marginalização social.

Do Princípio da Proibição do Retrocesso e dos Compromissos Internacionais

De relevo, ainda, que o Estado brasileiro assumiu voluntariamente o compromisso internacional de submeter este texto à sua jurisdição interna ao assiná-lo em 2013.

Consequentemente, o atraso na apreciação de pautas de direitos humanos afronta o princípio constitucional da razoável duração do processo, aplicável, *mutatis mutandis*, ao

processo legislativo de urgência social, além de expor o país ao risco de responsabilização perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por omissão na implementação de salvaguardas convencionais.

Conforme aduz o doutrinador André de Carvalho Ramos, o princípio da proibição do retrocesso, ou efeito *cliquet*, impede que o Estado brasileiro, após se comprometer internacionalmente com a progressividade dos direitos humanos pela assinatura de um tratado, adote postura omissiva ou postergatória que esvazie a eficácia das garantias pactuadas perante o Sistema Interamericano.

Diante do exposto, esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão recomenda a essa Presidência e às lideranças partidárias da Câmara dos Deputados a priorização da pauta da Mensagem Presidencial nº 1.854/2025 nas comissões temáticas competentes, com especial atenção para a Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Ademais, recomenda a aplicação de regime de tramitação célere, envidando esforços para a célere construção de consenso político que viabilize a submissão do texto ao Plenário sob o rito qualificado do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, conferindo ao Brasil o pleno cumprimento de suas obrigações humanitárias internacionais.

Brasília, 28 de setembro de 2026.

PAULO THADEU GOMES DA SILVA
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

1. RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2026. Disponível em: <https://www.grupogen.com.br/livro-curso-de-direitos-humanos-13-edicao-2026-andre-de-carvalho-ramos-saraiva-jur-9786551770159>.

2. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Ver também: RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 13.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2026.

3. RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2026. Disponível em: <https://www.grupogen.com.br/livro-curso-de-direitos-humanos-13-edicao-2026-andre-de-carvalho-ramos-saraiva-jur-9786551770159>.

FONTES DOS DADOS ESTATÍSTICOS

Atlas da Violência Brasil, Relatório completo, 2026 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/05/atlas-violencia-2026-relatorio-completo.pdf>

BENEVIDES, Bruna G.; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais). *Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025*. Brasília: Distrito Drag; ANTRA, 2026. Disponível em:

<https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/01/dossie-antra-2026.pdf>. Acesso em: 24 set. 2026.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). *Atlas da violência 2025*. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. 174 p. (série 2014–2023; notificações do Sinan/Ministério da Saúde). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17165>. Acesso em: 24 set. 2026.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (coord.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 20. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em:

<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/fbsp/305>. Acesso em: 24 set. 2026.