



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA,  
DOUTOR PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**

Referência: Representação nº 01/2024/PFDC/MPF

A **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)**, pelo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, pela Coordenadora do Grupo de Trabalho (GT) Mulher, Criança, Adolescente e Idosos: Proteção de Direitos e pelo Coordenador do Grupo de Trabalho (GT) Liberdades: Consciência, Crença e Expressão desta PFDC que esta subscrevem, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especialmente aquela prevista no artigo 14 da Lei Complementar nº 75/1993, vem, respeitosamente, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**

por inconstitucionalidade do artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 14.786, de 28 de dezembro de 2023, que **exclui a aplicação do Protocolo “Não é Não” em favor das mulheres em cultos e em outros eventos realizados em locais de natureza religiosa.**

50543641

## I – DOS FATOS

A Lei nº 14.786, de 29 de dezembro de 2023, introduziu o inovador Protocolo “*Não é Não*” no sistema jurídico brasileiro. Este Protocolo objetiva a prevenção do constrangimento e da violência contra mulheres, bem como a proteção das vítimas, e deverá ser implementado em ambientes como casas noturnas, boates, espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, desde que em qualquer deles haja venda de bebida alcoólica.

Nos termos da Lei nº 14.786/2023, serão objeto de proteção mulheres que enfrentarem **constrangimento** — entendido este como qualquer insistência, física ou verbal, após a mulher manifestar sua discordância com a interação — ou **violência** — caracterizada esta pelo uso de força que tenha como resultado lesão, morte ou dano, entre outros, conforme definido na legislação penal em vigor — nos ambientes mencionados.

A Lei em comento, todavia, traz dispositivo que **exclui expressamente a sua incidência em casos de cultos e outros eventos realizados em locais de natureza religiosa, verbis** (destacou-se):

Art. 2º O protocolo “*Não é Não*” será implementado no ambiente de casas noturnas e de boates, em espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, com venda de bebida alcoólica, para promover a proteção das mulheres e para prevenir e enfrentar o constrangimento e a violência contra elas.

**Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica a cultos nem a outros eventos realizados em locais de natureza religiosa.**

Essa distinção concedida aos espaços religiosos, como se demonstrará, **não** passa pelo crivo da constitucionalidade.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

O combate à violência contra a mulher é um compromisso firmado pelo Estado Brasileiro, ancorado em um complexo conjunto de normativas tanto nacionais quanto internacionais.

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

3

No **sistema global** de proteção aos direitos humanos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) se destaca como um pilar essencial na defesa da igualdade de direitos femininos e na proteção contra a violência.

Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, a CEDAW baseia-se no princípio da eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, um alicerce para a promoção da igualdade de direitos e da dignidade humana. Embora o texto original da Convenção não mencione explicitamente a violência contra as mulheres — possivelmente refletindo o contexto de sua redação —, o comitê responsável por sua implementação elaborou recomendações específicas sobre o tema, reforçando seu papel no combate à violência de gênero.

Essas Recomendações Gerais, preparadas pelo Comitê da CEDAW, destacam a importância de interpretar a Convenção como um instrumento vivo, capaz de adaptar-se às evoluções sociais e legais no que diz respeito aos direitos das mulheres, incluindo a necessidade urgente de abordar todas as formas de violência contra elas. Assim, o Brasil, ao internalizar a CEDAW em seu ordenamento jurídico, comprometeu-se não apenas com a igualdade formal perante a lei, mas também com a implementação de medidas práticas que objetivam eliminar tanto a discriminação quanto a violência contra as mulheres, em linha com os padrões internacionais de direitos humanos.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (1994), é um marco no **sistema regional**. Esta Convenção se destaca por introduzir o conceito de gênero na definição de violência contra a mulher, reconhecendo que tal violência assume diversas formas e pode ocorrer tanto em espaços públicos quanto privados. Além disso, amplia o entendimento de violência doméstica e intrafamiliar, abrangendo um espectro mais vasto de situações de violência.

O artigo 3º da Convenção reconhece a toda mulher o direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada e o artigo 4º densifica a previsão, ao preconizar que *“toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

4

*todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Esses direitos abrangem, entre outros, o “direito à liberdade de professar a própria religião e as próprias crenças, de acordo com a lei”.*

Aos Estados que ratificaram o texto, dentre eles o Brasil, a Convenção institui deveres específicos em seu artigo 7º, dentre os quais os de *“incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis (alínea “c”) e o de “estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes” (alínea “g”)*

A **Constituição da República Federativa do Brasil** estabelece o princípio da igualdade, delineado no artigo 5º, *caput*, reforçando, no inciso I, a igualdade entre homens e mulheres. Tais dispositivos garantem tratamento igualitário a todos os indivíduos, vedando qualquer forma de discriminação injustificada, inclusive em razão do sexo. Contudo, a norma admite a possibilidade de tratamentos diferenciados para grupos específicos, desde que haja justificativas relevantes que demandem proteção especial. Dessa maneira, nossa Constituição reflete um compromisso com a igualdade de direitos, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de políticas que contemplem as particularidades de certos segmentos da sociedade.

Nesse contexto, a cláusula de igualdade, em sua aplicação prática, exige não apenas o tratamento igualitário de situações idênticas, mas também o reconhecimento de que circunstâncias distintas merecem abordagens diferenciadas. Isso significa que o princípio da igualdade permite, e até mesmo demanda, tratamentos desiguais em casos justificados por critérios de equidade, visando alcançar objetivos legítimos de forma proporcional e razoável.

Cabe ressaltar que a Constituição brasileira se sustenta no **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana** (artigo 1º, inciso III), sendo a violência contra a mulher conduta que, obviamente, se mostra incompatível com o referido princípio.

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

5

Merece destaque também que as medidas preconizadas pela Lei nº 14.786, que institui o Protocolo “Não é Não” em favor das mulheres, encontra-se em consonância com o disposto no artigo 3º da Constituição, incisos I e IV, que impõe ao estado brasileiro, como objetivos fundamentais: *I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

No presente caso, a análise da constitucionalidade da norma em exame requer uma avaliação cuidadosa sob duas perspectivas complementares: **a obrigação do Estado de proteger as mulheres contra a violência e a necessidade de assegurar a realização da igualdade material.** A harmonização desses aspectos é fundamental para entender a legitimidade e a adequação de políticas específicas voltadas à promoção de direitos e à prevenção de discriminações.

A Lei nº 14.786/2023, promulgada com o objetivo de fortalecer a proteção das mulheres contra a violência de gênero, impõe que locais de entretenimento que vendem bebidas alcoólicas sigam um protocolo específico de segurança. Todavia, o parágrafo único do artigo 2º da referida norma, como mencionado, exclui expressamente locais de eventos religiosos e cultos dessa obrigatoriedade.

Ao analisar os preceitos da mencionada Lei, percebe-se um esforço legislativo para aumentar a segurança das mulheres em ambientes de lazer nos quais o consumo de álcool é comum, identificando tal consumo como um elemento que eleva o risco de violência de gênero. A iniciativa legislativa busca, pois, reduzir os perigos associados à **interação entre o álcool** e reforçar a segurança feminina nesses espaços.

A exclusão de eventos religiosos da aplicabilidade dessa norma, mesmo quando nesses forem comercializadas bebidas alcoólicas, levanta questões sobre a conformidade dessa exceção com os princípios de igualdade, dignidade da pessoa humana, proteção integral e objetivos da República. Essa distinção implica em uma falha na abrangência da proteção oferecida pela lei, apontando para uma inconstitucionalidade material devido ao tratamento desigual sem justificativa substancial, razoável ou sustentada em evidências comprovadas. Tal exceção desafia o mandato de proteção igualitária,

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

6

indicando a necessidade de revisão para garantir que a segurança das mulheres seja uma prioridade em todos os ambientes, **independentemente da natureza do evento**.

Com efeito, a isenção concedida a espaços de culto e eventos religiosos sob a Lei nº 14.786/2023 instiga reflexões críticas acerca dos fundamentos que orientaram essa decisão legislativa. Tal distinção pode ser interpretada como um pressuposto equivocado de que esses ambientes possuem uma natureza intrinsecamente segura, ou que a liberdade de culto os exclui do escopo de regulamentações voltadas à prevenção da violência de gênero ou, até mesmo, de que se constituiriam em espaços de ausência de vigência da Constituição Federal e de aplicação de seus objetivos fundamentais, sustentado em uma pretensa liberdade de culto.

Essa diferenciação desperta questionamentos sobre a consistência lógica e ética subjacente à norma, colocando em xeque a universalidade do direito à proteção contra a violência. A exclusão sugere um debate necessário sobre se a liberdade religiosa deve se sobrepor a medidas de proteção universalmente aplicáveis, especialmente em contextos nos quais o risco de violência não é mitigado pela natureza do espaço ou pela atividade exercida.

Portanto, essa distinção convoca uma análise crítica profunda, questionando se a proteção contra a violência de gênero deve ser condicionada pela natureza do evento ou local, e desafia a premissa de que tais exceções são justificáveis. A reflexão sobre esses pontos é essencial para assegurar que a legislação atenda ao seu propósito de proteção de forma efetiva e abrangente, sem deixar lacunas que possam comprometer a segurança de indivíduos em qualquer contexto.

## **– DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA O DÍSCRIMEN BASEADO EM LIBERDADE RELIGIOSA**

Como exposto acima, a prevenção ao constrangimento e à violência contra a mulher e para proteção à vítima se apresenta como política fundamental para implementação de direitos constitucionais e convencionais.

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

7

A norma do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 14.786/2023 traz como único e exclusivo critério de distinção para a exceção instituída a natureza de **cultos e eventos realizados em locais de natureza religiosa**.

Considerando a exceção contida no atacado parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 14.786/2023, poder-se-ia estar diante de um aparente conflito entre normas constitucionais, em especial do artigo 1º, inciso III (fundamento da República), do artigo 3º, incisos I e IV (objetivos fundamentais da República), com o artigo 5º, inciso VI (princípio da liberdade religiosa).

Refere-se a um **eventual** conflito, tendo em conta a específica previsão contida na disposição legal objeto da presente representação de inconstitucionalidade, uma vez que, **nenhuma outra razão que não a mera natureza religiosa da atividade** de espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, é empregada para a não aplicação das disposições da Lei nº 14.786/2023,

A exclusão de aplicação das disposições legais para atividades de espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, mesmo que de natureza religiosa, em que ocorram as demais condições previstas na lei, mostra-se **desarrazoada e inconstitucional**, posto que existentes os mesmos riscos presentes em atividades não religiosas, não havendo nenhum motivo para a exceção legal pretendida.

Ressalte-se aqui que o **risco preconizado pela norma se constitui na utilização de bebidas alcoólicas** (na escolha legal, comercializada), circunstância essa que, em ocorrendo em eventos de natureza religiosa, também deveria impor a sua aplicação, uma vez que presentes os mesmos pressupostos – venda e consumo de bebidas alcoólicas.

E não se está aqui a tratar de nenhum aspecto das atividades religiosas desenvolvidas em espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, isto é, das falas e pregações de natureza religiosa, mas da necessária aplicação a essas situações do protocolo “Não é Não” para proteção das mulheres participantes dessas atividades, em igualdade de condições às atividades não religiosas.

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

8

Diga-se aqui que muitas das atividades de espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows (de natureza não religiosa), com venda de bebidas alcoólicas podem ter como tema a ‘paz’, a ‘cordialidade’, inclusive de enfrentamento da violência contra a mulher, e nem por isso foram excluídas da obrigação legal, uma vez que **o risco potencial previsto na lei decorre da “concentração de pessoas” em espetáculos e shows, com consumo e “venda de bebidas alcoólicas”**.

Inclusive em atividades de espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, eventualmente, a considerar a vertente religiosa, pode haver também uma maior potencialidade de ocorrência de constrangimento e violência contra a mulher, dado que **é notório que alguns discursos religiosos indicam a necessária submissão da mulher ao homem, inclusive no plano de sua liberdade sexual e física**.

Ilustrativo desse ponto, seguem informações contidas nos seguintes endereços eletrônicos:

<https://www.saocarlosagora.com.br/policia/mulher-vai-a-culto-religioso-e-diz-ter-sofrido-agressoes/160236/>

<https://www.cartacapital.com.br/blogs/dialogos-da-fe/igrejas-evangelicas-e-a-violencia-domestica-um-tema-urgente/>

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/igrejas-silenciam-vitimas-de-violencia-domestica-dizem-evangelicas.shtml>

<https://g1.globo.com/go/noticia/2023/06/12/homem-e-presosuspeito-de-espiar-mulher-no-banheiro-durante-festa-junina-em-igreja-video.ghtml>

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

9

A suposição de que espaços religiosos estejam isentos de violência contra a mulher, como exposto, não se sustenta empiricamente, e contrariam as evidências e estudos existentes. Os locais religiosos, apesar de sua natureza espiritual, não estão imunes à ocorrência de violência. A presença de venda e consumo de bebidas alcoólicas nesses espaços, fatores estes identificados como de risco pela legislação, reforça a necessidade de sua inclusão sob as diretrizes normativas de proteção. A decisão de excluir tais locais das obrigações previstas pela Lei nº 14.786/2023 constitui uma concessão política que entra em contradição direta com o princípio da igualdade perante a lei, com o princípio da dignidade da pessoa humana, e com os objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Esta exclusão não apenas falha em reconhecer a potencial vulnerabilidade das mulheres em espaços religiosos, mas também compromete a neutralidade que é fundamental para o Estado laico. Em um regime que preza pela separação entre Estado e religião, as influências de dogmas religiosos sobre atos estatais são inadmissíveis. As concepções morais provenientes de crenças religiosas devem permanecer no domínio privado, sem interferir nas obrigações públicas e na proteção legal de todos os cidadãos e cidadãs, independente do contexto.

Nesse ponto da liberdade religiosa, se esse é o fundamento da distinção da norma, relevante considerar que o tema já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, ao decidir a ADO 26, na qual restou assentado que essa liberdade encontra um limite quando veicula discurso de ódio (“assim entendidas aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero”):

*ADO 26/DF - DISTRITO FEDERAL*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO*

*Relator(a): Min. CELSO DE MELLO*

*Julgamento: 13/06/2019*

*Publicação: 06/10/2020*

*Órgão julgador: Tribunal Pleno*

*COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL ENTRE A REPRESSÃO PENAL À HOMOTRANSFOBIA E A INTANGIBILIDADE DO PLENO EXERCÍCIO DA LIBERDADE RELIGIOSA – A repressão penal à prática da homotransfobia não alcança nem restringe ou limita o exercício da liberdade religiosa, qualquer que*

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

10

*seja a denominação confessional professada, a cujos fiéis e ministros (sacerdotes, pastores, rabinos, mulás ou clérigos muçulmanos e líderes ou celebrantes das religiões afro-brasileiras, entre outros) é assegurado o direito de pregar e de divulgar, livremente, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, o seu pensamento e de externar suas convicções de acordo com o que se contiver em seus livros e códigos sagrados, bem assim o de ensinar segundo sua orientação doutrinária e/ou teológica, podendo buscar e conquistar prosélitos e praticar os atos de culto e respectiva liturgia, independentemente do espaço, público ou privado, de sua atuação individual ou coletiva, desde que tais manifestações não configurem discurso de ódio, assim entendidas aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero.*

Dessa forma, embora os atos de constrangimento e violência contra a mulher, em atividades de espetáculos musicais realizados em locais fechados e em shows, não se relacionem diretamente com a atividade de culto religioso, quando a lei excepciona essas atividades com base exclusivamente na sua natureza religiosa, utiliza-se de um critério essencialmente sustentado em uma **suposta** liberdade religiosa, a qual, como visto, não poderia ser invocada **quando relacionada a atos de ódio e ou de prática de violência contra pessoas em razão de seu gênero.**

Logo, diante de uma suposta colisão de princípios fundamentais, a solução do eventual conflito deve ocorrer com a aplicação de preponderância daqueles que preservam a integridade das mulheres, uma vez que a liberdade religiosa, se esse é o fundamento da distinção normativa, tem que ceder espaço à dignidade da pessoa humana na dimensão da proteção da integridade física, moral, sexual, psicológica da mulher.

O combate à violência contra a mulher e o incentivo à sua liberdade de culto, como expressões da liberdade religiosa, são diretrizes que convergem para o mesmo objetivo: o reforço da dignidade humana da mulher em todas as suas dimensões, física, psíquica e espiritual. Excluir locais de culto da obrigatoriedade de proporcionar um ambiente seguro e protegido para as mulheres contradiz, portanto, os princípios de constitucionalidade e convencionalidade. Tal exclusão não se sustenta à luz da cláusula de liberdade religiosa, que não deve ser interpretada de maneira a permitir ou incentivar a violência. Além disso, quando se interpreta a liberdade de culto considerando a posição central da mulher nos sistemas de proteção estabelecidos por leis e outros instrumentos normativos, tanto nacionais quanto internacionais, fica evidente que a aplicação do Protocolo “Não é não” em todos os ambientes

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

11

que envolvem o consumo de bebidas alcoólicas, incluindo locais de culto e eventos religiosos, só vem a fortalecer essa liberdade.

Em suma, a inclusão desses espaços na legislação protetiva não apenas é coerente com os princípios de igualdade, dignidade e segurança, mas também enriquece o exercício da própria liberdade religiosa, assegurando que este não seja maculado por atos de violência. Tal medida reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a proteção integral da mulher, garantindo que sua segurança e liberdade sejam preservadas em todos os contextos, sem exceções que comprometam sua integridade.

### **III – CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, esta **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)** submete a Vossa Excelência, Senhor Procurador-Geral da República (PGR), a análise da constitucionalidade do artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 14.786/2023, solicitando, caso entenda pertinente, a adoção das providências a seu cargo para o reconhecimento da inconstitucionalidade do referido dispositivo.

*Brasília, na data da assinatura eletrônica.*

**Carlos Alberto Vilhena  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão**

**Caroline Maciel da Costa  
GT Mulher, Criança, Adolescente e Idosos: Proteção de Direitos  
Coordenadora**

**Enrico Rodrigues de Freitas  
GT Liberdades: Consciência, Crença e Expressão  
Coordenador**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00075651/2024 REPRESENTAÇÃO nº 1-2024**

.....  
Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **04/03/2024 13:05:16**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **CAROLINE MACIEL DA COSTA**

Data e Hora: **04/03/2024 20:42:29**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ENRICO RODRIGUES DE FREITAS**

Data e Hora: **04/03/2024 20:59:11**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave c04477ce.5c5188c1.28301e54.d4678df5