

A Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância

incorporação com estatura constitucional e sistematização do plano de ideias do tratado

Murillo Sapia Gutier

Advogado

murillo@gutier.adv.br

28 de agosto de 2026

1

1. **Palavras-chave:** Convenção Interamericana contra o Racismo. Bloco de constitucionalidade. Teoria do duplo estatuto. Art. 5º, § 3º, da Constituição. Controle de convencionalidade. Discriminação indireta. Discriminação múltipla. Ações afirmativas. Princípio pro persona.

1. A incorporação dos tratados internacionais no ordenamento brasileiro

No modelo brasileiro, a internalização de um tratado percorre um itinerário composto por quatro etapas encadeadas. A primeira é a **celebração**, ato privativo do Presidente da República, que negocia e assina o texto no plano internacional. A segunda é o **referendo congressional**: cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional, o que se materializa em decreto legislativo. Trata-se de um mecanismo de freios e contrapesos, pois a vontade do Executivo não obriga o país sem o crivo parlamentar.

Aprovado o tratado pelo Parlamento, segue-se a terceira etapa, a **ratificação**, ato discricionário pelo qual o Chefe de Estado deposita, junto ao organismo internacional competente, o instrumento que vincula o Brasil no plano externo. Por fim, a quarta etapa é a **promulgação** por decreto presidencial², que confere publicidade e executividade interna ao texto. Essa exigência de ato doméstico de recepção revela a adoção, pela prática brasileira, de um **dualismo moderado**: o tratado vigente no plano internacional só produz efeitos internos após o decreto de promulgação.

1.1 O referendo congressional qualificado: o rito do art. 5º, § 3º, da Constituição

A Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou ao art. 5º o § 3º, criando um rito especial de aprovação exclusivo para tratados de **direitos humanos**: se aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, eles serão **equivalentes às emendas constitucionais**³. O procedimento espelha, deliberadamente, o quórum de reforma da própria Constituição, de modo que a norma internacional ingressa no ordenamento com a mesma legitimidade democrática exigida para alterar o texto constitucional.

O dispositivo dialoga com a cláusula de abertura do § 2º do mesmo artigo, segundo a qual os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais. O § 3º veio, assim, para resolver uma antiga controvérsia sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos, oferecendo um caminho formal e inequívoco para que tais normas integrem o chamado **bloco de constitucionalidade** e sirvam de parâmetro tanto para o controle de constitucionalidade quanto para o controle de convencionalidade das leis internas.

2. Art. 84, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

3. Art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (Brasil, 1988; Brasil, 2004).

1.2 A hierarquia dos tratados de direitos humanos: a teoria do duplo estatuto

A posição hierárquica dos tratados de direitos humanos não aprovados pelo rito qualificado foi definida pelo **Supremo Tribunal Federal** no histórico julgamento do **RE 466.343/SP**, apreciado em conjunto com o **HC 87.585/TO**⁴. Prevaleceu a tese da **supralegalidade**, capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes: esses tratados situam-se acima da legislação ordinária, mas abaixo da Constituição, paralisando a eficácia de toda a legislação infraconstitucional com eles conflitante.

Foi com base nesse raciocínio que o Tribunal afastou a prisão civil do depositário infiel, por incompatibilidade com o Pacto de San José da Costa Rica, entendimento depois cristalizado na **Súmula Vinculante 25**. Desenha-se, então, a teoria do **duplo estatuto**: tratados de direitos humanos aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, têm estatutura constitucional; os demais tratados de direitos humanos têm estatutura supralegal; e os tratados comuns, sem conteúdo de direitos humanos, equivalem à lei ordinária⁵.

1.3 Os tratados equivalentes a emendas constitucionais no direito brasileiro

Até o momento, três instrumentos foram incorporados pelo rito qualificado. O primeiro foi a **Convenção de Nova York** sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, promulgados pelo Decreto nº 6.949/2009. O segundo foi o **Tratado de Marraqueche**, que facilita o acesso a obras publicadas às pessoas cegas ou com dificuldades de leitura, promulgado pelo Decreto nº 9.522/2018. O terceiro é justamente a **Convenção Interamericana contra o Racismo**, promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022⁶. Na contagem da doutrina especializada, aliás, são quatro os tratados do rito especial, pois a Convenção de Nova York e seu Protocolo Facultativo constituem instrumentos distintos⁷.

A consequência prática é relevante: essas três normas internacionais funcionam como **parâmetro de controle** de validade das leis, ao lado da própria Constituição, e não podem ser suprimidas por legislação ordinária superveniente. Registre-se, por dever de precisão, que esse rol tende a ampliar-se com novas aprovações congressuais pelo rito qualificado, como se tem noticiado quanto à Convenção Interamericana

4. STF, RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008; STF, HC 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008; Súmula Vinculante 25 do STF (Brasil, 2008; Brasil, 2009a).

5. A expressão “teoria do duplo estatuto” é consagrada na doutrina de André de Carvalho Ramos: natureza constitucional para os tratados aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, e natureza supralegal para todos os demais, anteriores ou posteriores à EC 45/2004 (Carvalho Ramos, 2023).

6. Decreto nº 6.949/2009 (Convenção de Nova York e Protocolo Facultativo); Decreto nº 9.522/2018 (Tratado de Marraqueche); Decreto nº 10.932/2022 (Convenção Interamericana contra o Racismo) (Brasil, 2009b; Brasil, 2018; Brasil, 2022).

7. Na contagem de Carvalho Ramos são quatro os tratados do rito especial, pois a Convenção de Nova York e seu Protocolo Facultativo, embora aprovados pelo mesmo Decreto Legislativo nº 186/2008, constituem tratados distintos; a Convenção contra o Racismo seria, assim, o quarto tratado equivalente a emenda constitucional (Carvalho Ramos, 2023).

sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, cuja situação de promulgação deve ser verificada nas fontes oficiais.

2. A trajetória de internalização da Convenção contra o Racismo

A Convenção foi firmada pelo Brasil na 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da **Organização dos Estados Americanos**, realizada na Guatemala, em 5 de junho de 2013. O Congresso Nacional a aprovou pelo Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021, observando expressamente o procedimento do art. 5º, § 3º, da Constituição. O instrumento de **ratificação** foi depositado na Secretaria-Geral da OEA em 28 de maio de 2021, e o tratado entrou em vigor para o Brasil, no plano externo, em 27 de junho de 2021⁸.

O ciclo encerrou-se com o Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022, que promulgou a Convenção e a incorporou definitivamente ao direito interno. O resultado é notável: trata-se do primeiro tratado do **sistema interamericano** a ingressar no ordenamento brasileiro com força de emenda constitucional, elevando o combate ao racismo ao patamar normativo mais alto do sistema jurídico nacional (Brasil, 2022).

3. O plano de ideias da Convenção

3.1 As premissas do preâmbulo

O preâmbulo articula as convicções que sustentam o tratado. Parte da **dignidade** e da igualdade de todos os membros da família humana, proclamadas nos grandes documentos internacionais, e afirma que as atitudes discriminatórias negam valores universais e direitos invioláveis da pessoa. Reconhece, ainda, que os princípios da igualdade e da não discriminação são conceitos democráticos dinâmicos, que impõem ao Estado o dever de adotar medidas especiais em favor das vítimas de discriminação, em qualquer esfera pública ou privada⁹.

O texto preambular registra três diagnósticos centrais. Primeiro, o racismo possui **capacidade dinâmica de renovação**, assumindo novas formas de expressão política, social, cultural e linguística. Segundo, as vítimas típicas nas Américas são afro-descendentes, povos indígenas e outras minorias étnicas, algumas delas atingidas por formas múltiplas ou extremas de discriminação. Terceiro, há alarme com o crescimento dos **crimes de ódio**, o que reforça o papel da educação na promoção da

8. Considerandos do Decreto nº 10.932/2022 e Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021 (Brasil, 2021; Brasil, 2022).

9. Preâmbulo da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Brasil, 2022).

tolerância e a necessidade de desenvolver a proteção já iniciada pela Convenção da ONU de 1965.

3.2 O aparato conceitual: as definições do tratado

A primeira definição é a de **discriminação racial**: qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o gozo igualitário de direitos humanos, com base em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica¹⁰. Repare-se na amplitude: basta o efeito discriminatório, ainda que ausente a intenção, e a proteção alcança também as relações entre particulares.

Em seguida, o tratado define a **discriminação indireta**, que ocorre quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro acarreta desvantagem particular a pessoas de determinado grupo, salvo se houver justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹¹. É a consagração normativa do impacto desproporcional: a norma de fachada neutra que, na prática, penaliza um grupo racial específico.

Há também a **discriminação múltipla ou agravada**, baseada de modo concomitante em dois ou mais critérios, como raça combinada com origem nacional ou com outros fatores reconhecidos internacionalmente¹². A figura captura o fenômeno da sobreposição de vulnerabilidades, em que a soma de marcadores sociais intensifica a exclusão e exige resposta estatal proporcionalmente reforçada, inclusive como agravante, como se verá adiante.

O conceito de **racismo** é definido como toda teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enuncia um vínculo causal entre características fenotípicas ou genóticas e traços intelectuais, culturais ou de personalidade, incluindo a falsa noção de superioridade racial¹³. O tratado declara tais concepções cientificamente falsas, moralmente censuráveis e socialmente injustas, afirmando que elas perturbam gravemente a paz e a segurança internacionais.

Na sequência, a Convenção blinda as **ações afirmativas**: medidas especiais destinadas a assegurar o gozo igualitário de direitos por grupos que necessitam de proteção não constituem discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se perpetuem após alcançados os seus objetivos¹⁴. A licitude da medida está, portanto, condicionada à sua finalidade equalizadora e ao seu caráter transitório.

10. Artigo 1.1 da Convenção (Brasil, 2022).

11. Artigo 1.2 da Convenção (Brasil, 2022).

12. Artigo 1.3 da Convenção (Brasil, 2022).

13. Artigo 1.4 da Convenção (Brasil, 2022).

14. Artigo 1.5 da Convenção (Brasil, 2022).

Por fim, define-se a **intolerância** como ato ou conjunto de atos que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes, podendo manifestar-se como marginalização, exclusão da vida pública ou privada, ou violência contra grupos vulneráveis¹⁵. O conceito amplia o alcance do tratado para além do critério estritamente racial, atingindo as formas correlatas de rebaixamento do outro.

3.3 Os direitos protegidos

O núcleo de direitos é enunciado em dois preceitos de grande densidade. Todo ser humano é **igual perante a lei** e tem direito à igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e a intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada. Além disso, todo ser humano tem direito ao reconhecimento, gozo, exercício e proteção, em condições de igualdade, de todos os direitos humanos, tanto no plano **individual** quanto no **coletivo**¹⁶. A menção expressa à esfera privada consagra a eficácia horizontal da proteção antidiscriminatória.

3.4 Os deveres do Estado

O capítulo dos deveres abre com o compromisso nuclear de **prevenir, eliminar, proibir e punir** todos os atos de racismo, discriminação racial e intolerância, seguido de um extenso rol exemplificativo de quinze incisos¹⁷. Nele figuram o financiamento público ou privado de atividades racistas, a violência e os crimes patrimoniais motivados por preconceito, as restrições discriminatórias à propriedade, à educação, aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao uso do idioma e da cultura, ao acesso à água e aos recursos naturais e ao ingresso em locais abertos ao público.

Dois incisos merecem destaque. O tratado obriga a punição da publicação e difusão de material racista por qualquer meio, **inclusive a internet**, quando defenda ou incite o ódio ou justifique genocídio e crimes contra a humanidade. Também veda qualquer ação repressiva fundada em critérios raciais em vez do comportamento objetivo da pessoa¹⁸, o que corresponde à proibição do chamado perfilamento racial na atividade policial, tema de enorme atualidade no debate brasileiro sobre abordagens seletivas.

Na dimensão promocional, os Estados comprometem-se a adotar as **políticas especiais e ações afirmativas** necessárias para assegurar direitos de pessoas ou grupos vitimados, promovendo condições equitativas de oportunidade, inclusão e progresso, sempre com a cláusula de transitoriedade. Devem, ainda, formular políticas educacionais, trabalhistas e sociais de tratamento equitativo e divulgar amplamente a legis-

15. Artigo 1.6 da Convenção (Brasil, 2022).

16. Artigos 2 e 3 da Convenção (Brasil, 2022).

17. Artigo 4, incisos i a xv, da Convenção (Brasil, 2022).

18. Artigo 4, incisos ii e v, da Convenção (Brasil, 2022).

lação antidiscriminatória, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet¹⁹.

Na dimensão normativa e institucional, os Estados devem adotar **legislação** que defina e proíba expressamente o racismo, aplicável a autoridades públicas e a particulares nas áreas de emprego, educação, moradia, saúde e serviços, revogando as normas que produzam discriminação. Comprometem-se, ademais, a garantir que medidas de qualquer natureza, inclusive de segurança, não discriminem direta ou indiretamente, e a assegurar que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam a **diversidade** de suas sociedades²⁰.

No plano da tutela jurisdicional, garante-se às vítimas tratamento equitativo, **acesso igualitário ao sistema de justiça**, processos ágeis e eficazes e reparação justa nos âmbitos civil e criminal. O tratado determina, ainda, que os atos de discriminação múltipla sejam considerados **agravantes**²¹, reconhecendo que a combinação de fatores de exclusão intensifica a lesão e reclama resposta sancionatória proporcional.

Fecham o capítulo os deveres de natureza cognitiva e cooperativa: realizar **pesquisas** sobre as causas e manifestações do racismo e divulgar dados sobre os grupos vitimados; estabelecer ou designar uma **instituição nacional** de monitoramento do cumprimento da Convenção, informando-a à Secretaria-Geral da OEA; e promover a cooperação internacional para intercâmbio de ideias, experiências e programas²². O combate ao racismo exige, portanto, diagnóstico permanente e articulação institucional.

3.5 Os mecanismos de proteção e monitoramento

O sistema de garantia opera em três frentes. Primeiro, qualquer pessoa, grupo ou entidade não governamental pode apresentar **petições** à Comissão Interamericana de Direitos Humanos denunciando violações da Convenção, admitindo-se também comunicações interestatais mediante declaração de reconhecimento. Segundo, os Estados podem consultar a Comissão e solicitar assessoria técnica. Terceiro, mediante cláusula facultativa, o Estado pode reconhecer a competência contenciosa da **Corte Interamericana de Direitos Humanos** para interpretar e aplicar o tratado²³. A engrenagem reproduz a gramática do processo internacional de direitos humanos, que articula mecanismos não contenciosos e contenciosos de supervisão²⁴.

Além disso, institui-se um **Comitê Interamericano** para a Prevenção e Eliminação do Racismo, composto por um perito independente indicado por cada Estado Parte,

19. Artigos 5 e 6 da Convenção (Brasil, 2022).

20. Artigos 7, 8 e 9 da Convenção (Brasil, 2022).

21. Artigos 10 e 11 da Convenção (Brasil, 2022).

22. Artigos 12, 13 e 14 da Convenção (Brasil, 2022).

23. Artigo 15, incisos i, ii e iii, da Convenção (Brasil, 2022).

encarregado de monitorar os compromissos assumidos. Os Estados devem apresentar um primeiro relatório um ano após a reunião inaugural do Comitê e, depois, **relatórios quadrienais**, com dados e estatísticas desagregados sobre grupos vulneráveis, cabendo ao órgão recomendar as medidas apropriadas²⁵. Trata-se de mecanismo de accountability periódica típico dos tratados contemporâneos de direitos humanos.

3.6 As disposições gerais: interpretação, vigência e denúncia

A cláusula de interpretação consagra o princípio **pro persona**: nenhuma disposição da Convenção pode ser lida de modo a restringir legislação interna ou tratados internacionais que ofereçam proteção igual ou superior²⁶. Prevalece sempre a norma mais favorável à vítima, o que transforma o tratado em piso protetivo, jamais em teto, e harmoniza o sistema interamericano com as demais fontes do direito antidiscriminatório.

Quanto à vida do tratado, o texto original, autêntico em quatro idiomas, fica depositado na Secretaria-Geral da OEA; a Convenção está aberta à assinatura, ratificação e adesão de todos os membros da Organização; admitem-se **reservas** compatíveis com seu objeto, referidas a disposições específicas; e a entrada em vigor ocorre no trigésimo dia após o depósito do segundo instrumento de ratificação²⁷.

A vigência é indefinida, mas qualquer Estado pode apresentar **denúncia** por notificação escrita ao Secretário-Geral da OEA, cujos efeitos se produzem um ano após o depósito, sem eximir o Estado das obrigações relativas a fatos anteriores. Por fim, admitem-se **protocolos adicionais** destinados a incluir gradualmente novos direitos no regime de proteção²⁸. No caso brasileiro, a estatura constitucional do tratado torna a denúncia juridicamente problemática: a doutrina exige quórum congressional qualificado e observância da vedação do retrocesso, o efeito cliquet, havendo mesmo quem repete o tratado insuscetível de denúncia²⁹.

24. Sobre a estrutura do processo internacional de direitos humanos e os mecanismos de supervisão, ver Carvalho Ramos (2012b).

25. Artigo 15, incisos iv e v, da Convenção (Brasil, 2022).

26. Artigo 16 da Convenção (Brasil, 2022).

27. Artigos 17, 18, 19 e 20 da Convenção (Brasil, 2022).

28. Artigos 21 e 22 da Convenção (Brasil, 2022).

29. Carvalho Ramos sustenta que a denúncia de tratados aprovados pelo rito especial exige aprovação congressional pelo mesmo quórum qualificado e submete-se à proibição do retrocesso, o chamado efeito cliquet (Carvalho Ramos, 2012a); Mazzuoli vai além e reputa tais tratados insuscetíveis de denúncia, por integrarem formalmente a Constituição (Mazzuoli, 2021).

4. A Convenção no diálogo com a jurisprudência do STF e do STJ

A Convenção encontra terreno fértil na jurisprudência constitucional brasileira. No célebre **HC 82.424/RS (caso Ellwanger)**³⁰, o STF já havia adotado concepção social e cultural de racismo, desvinculada de raças biológicas, ao manter a condenação por publicação de obras antissemitas. Essa leitura ampla é plenamente convergente com a definição convencional de racismo como ideologia de hierarquização de grupos humanos.

No campo das ações afirmativas, a lógica dos artigos 1.5 e 5 da Convenção já fora antecipada pelo Tribunal: na **ADPF 186/DF**, reconheceu-se a constitucionalidade das cotas raciais em universidades públicas, e na **ADC 41/DF**³¹, validou-se a reserva de vagas para negros em concursos públicos prevista na Lei nº 12.990/2014. Em ambos os casos, afirmou-se a legitimidade de medidas especiais transitórias voltadas à igualdade material.

Mais recentemente, na **ADO 26/DF** e no **MI 4733/DF**, o STF enquadrou a homofobia no conceito de racismo social da Lei nº 7.716/1989. E no **HC 154.248/DF**³², invocando expressamente o novo marco convencional, assentou que a injúria racial configura espécie do gênero racismo, sendo, portanto, imprescritível. A Lei nº 14.532/2023 positivou essa equiparação, tipificando a injúria racial na própria Lei do Racismo.

No âmbito do **Superior Tribunal de Justiça**, a Convenção vem sendo invocada como vetor hermenêutico do direito antidiscriminatório, como se observa, por exemplo, no HC 929.002/AL, em que se destacou o caráter cogente das normas convencionais e a aplicação do Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ³³. Acredito que a tendência é de crescente utilização do tratado como parâmetro de controle de convencionalidade, mas recomendo a verificação dos dados completos dos julgados do STJ nas bases oficiais.

30. STF, HC 82.424/RS (caso Ellwanger), Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003 (Brasil, 2003).

31. STF, ADPF 186/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012; STF, ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017 (Brasil, 2012; Brasil, 2017).

32. STF, ADO 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello, e MI 4733/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgados em 13/06/2019; STF, HC 154.248/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2021; Lei nº 14.532/2023 (Brasil, 2019; Brasil, 2021a; Brasil, 2023).

33. STJ, HC 929.002/AL. Recomenda-se a conferência do inteiro teor, do relator e da data de julgamento na base oficial do STJ, pois não foi possível confirmar todos os dados do acórdão.

5. A Convenção e a ampliação do bloco de constitucionalidade

5.1 O conceito de bloco de constitucionalidade

O **bloco de constitucionalidade** consiste no reconhecimento de que existem outros diplomas normativos de hierarquia constitucional além do próprio texto da Constituição. O marco do instituto no direito comparado é a Decisão nº 71-44 DC, de 16 de julho de 1971, do Conselho Constitucional francês, sobre a liberdade de associação, que atribuiu valor constitucional ao preâmbulo da Constituição de 1958 e, por remissão, ao preâmbulo de 1946 e à Declaração de 1789, conjunto depois ampliado pela Carta do Meio Ambiente³⁴.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, pela pena do Ministro Celso de Mello, reconheceu em 2002 a relevância do debate, admitindo que os diplomas integrantes do bloco funcionam como **paradigma de confronto** das leis e atos normativos no controle de constitucionalidade³⁵. A partir daí, a doutrina de Carvalho Ramos distingue duas versões do instituto: um bloco amplo, ancorado no art. 5º, § 2º, e um bloco restrito, limitado aos tratados aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º.

O **bloco amplo** decorre da cláusula dos direitos decorrentes: ao dispor que os direitos expressos não excluem outros provenientes dos tratados internacionais, o § 2º autorizaria o ingresso de todos os tratados de direitos humanos no patamar constitucional. Essa leitura, contudo, permaneceu minoritária na jurisprudência, que reservou aos tratados sem o rito qualificado a posição supralegal. Prevalece, assim, a aceitação plena do **bloco restrito**, que abarca somente os tratados aprovados pelo procedimento do § 3º³⁶.

5.2 As correntes doutrinárias sobre a estatura dos tratados de direitos humanos

Para Flávia Piovesan, todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quórum de aprovação, são **materialmente constitucionais** por força do art. 5º, § 2º, compondo o bloco de constitucionalidade; o § 3º não criou a estatura constitucional, apenas adicionou um lastro formal, promovendo a constitucionalização formal dos tratados e reforçando o regime jurídico misto que distingue os tratados de direitos humanos dos tratados tradicionais³⁷.

34. Conselho Constitucional francês, Decisão nº 71-44 DC, de 16/07/1971. Sobre a recepção do conceito no direito brasileiro, ver Carvalho Ramos (2023) e Piovesan (2021).

35. STF, ADI 595/ES, decisão monocrática do Min. Celso de Mello, 2002 (Carvalho Ramos, 2023; Carvalho Ramos, 2012a).

36. STF, ADI 595/ES, decisão monocrática do Min. Celso de Mello, 2002 (Carvalho Ramos, 2023; Carvalho Ramos, 2012a).

37. Piovesan (2021).

Mazzuoli caminha no mesmo sentido, com refinamento conceitual próprio: dizer que um tratado tem status de norma constitucional significa que ele integra o bloco de constitucionalidade **material**; afirmar que ele é equivalente a uma emenda significa que integra também o bloco **formal**. O tratado aprovado pelo rito qualificado é, portanto, material e formalmente constitucional, e o autor rejeita expressamente a tese da supralegalidade para os demais, que reputa materialmente constitucionais pelo § 2º³⁸.

A jurisprudência do STF, como visto, acolheu a via intermediária do duplo estatuto. O ponto decisivo, porém, é a convergência: qualquer que seja a corrente adotada, a **Convenção contra o Racismo** integra o bloco de constitucionalidade de modo incontestado, pois percorreu o rito do art. 5º, § 3º. Para os que defendem o bloco amplo, ela sempre teria estatuto constitucional material; para a posição restritiva, a aprovação qualificada lhe garantiu exatamente esse ingresso formal no parâmetro constitucional.

5.3 As consequências do ingresso da Convenção no bloco

A primeira consequência é a **reforma da Constituição**: a Convenção agrega ao parâmetro constitucional normas que antes não existiam no texto, como as definições de discriminação indireta e múltipla. Com isso, os dispositivos sobre controle difuso e concentrado passam a ser lidos como mecanismos de preservação da supremacia do bloco como um todo, e não apenas da Constituição; a filtragem constitucional do ordenamento ganha, na expressão de Carvalho Ramos, um autêntico **filtro internacionalista**³⁹.

A segunda consequência é servir de **paradigma do controle concentrado de convencionalidade**: os legitimados do art. 103 da Constituição podem propor ADI, ADC e ADPF perante o STF tendo a Convenção como parâmetro, para invalidar, com eficácia erga omnes, as normas domésticas incompatíveis. Ao lado disso, todo juiz ou tribunal segue habilitado ao controle difuso de convencionalidade, de modo que a validade de qualquer lei exige compatibilidade simultânea com a Constituição e com o tratado⁴⁰.

A terceira consequência é a **proteção reforçada** do próprio tratado: por veicular direitos fundamentais, suas normas aderem às cláusulas pétreas e sua denúncia sujeita-se ao quórum qualificado e à vedação do retrocesso, quando não é tida por sim-

38. Mazzuoli (2021).

39. Carvalho Ramos (2023); Mazzuoli (2021).

40. Carvalho Ramos (2023); Mazzuoli (2021).

plesmente inviável. O padrão protetivo antidiscriminatório alcançado torna-se, assim, um piso irreversível, imune a maiorias legislativas ocasionais⁴¹.

Em termos práticos, o acréscimo ao bloco significa que os conceitos convencionais de discriminação direta, indireta, múltipla, racismo e intolerância passam a operar como **normas de estatura constitucional**, vinculando legislador, administrador e juiz. O movimento dialoga com o sistema interamericano, que já condenou o Brasil em contexto de discriminação estrutural associada à pobreza no caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus⁴², e encontra eco interno no HC 154.248/DF, em que a Convenção fundamentou a imprescritibilidade da injúria racial.

6. Lógica do tema (A Convenção Interamericana contra o Racismo e sua estatura constitucional)

A lógica do sistema pode ser reconstruída em cadeia. O ponto de partida é o modo de entrada dos tratados no direito brasileiro: celebração pelo Presidente, referendo do Congresso, ratificação e promulgação por decreto. Sobre esse itinerário comum, a EC 45/2004 enxertou um desvio qualificado: tratados de **direitos humanos** aprovados com quórum de emenda tornam-se equivalentes a emendas constitucionais, enquanto os demais tratados de direitos humanos ocupam posição supralegal e os tratados comuns valem como lei ordinária. É o duplo estatuto construído a partir do RE 466.343/SP.

A Convenção contra o Racismo percorreu integralmente o caminho qualificado e, por isso, integra o **bloco de constitucionalidade**. Seu conteúdo obedece a uma arquitetura racional: primeiro define os fenômenos que combate (discriminação direta, indireta, múltipla, racismo e intolerância), depois proclama os direitos protegidos (igualdade e proteção em todas as esferas), em seguida distribui deveres estatais em três dimensões (repressiva, promocional e institucional) e, por fim, cria mecanismos de supervisão internacional (Comissão, Corte e Comitê).

O fecho do sistema é a cláusula **pro persona**: o tratado é piso, não teto, e cede sempre à norma mais protetiva. Compreendida essa engrenagem, percebe-se que a Convenção não inaugura o combate ao racismo no Brasil, mas o eleva de patamar: as definições convencionais ampliam o bloco de constitucionalidade, passam a parametri-

41. Carvalho Ramos sustenta que a denúncia de tratados aprovados pelo rito especial exige aprovação congressual pelo mesmo quórum qualificado e submete-se à proibição do retrocesso, o chamado efeito cliquet (Carvalho Ramos, 2012a); Mazzuoli vai além e reputa tais tratados insuscetíveis de denúncia, por integrarem formalmente a Constituição (Mazzuoli, 2021).

42. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesus y otros vs. Brasil, sentencia de 15/07/2020 (Corte IDH, 2020; Carvalho Ramos, 2023).

zar a validade das leis nos controles de constitucionalidade e de convencionalidade, orientam a jurisprudência, como já ocorreu no HC 154.248/DF, e vinculam o Estado perante a comunidade interamericana, com prestação de contas periódica.

7. Quadro Sinótico

TEMA	EXPLICAÇÃO DO INSTITUTO
Incorporação de tratados	Percorre quatro etapas: celebração pelo Presidente da República; referendo do Congresso Nacional por decreto legislativo (art. 49, I, da CF); ratificação, com depósito do instrumento no plano internacional; e promulgação por decreto presidencial, que confere executóriedade interna. Adota-se o dualismo moderado.
Rito do art. 5º, § 3º, da CF	Criado pela EC 45/2004. Tratados de direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros, tornam-se equivalentes às emendas constitucionais, integrando o bloco de constitucionalidade.
Duplo estatuto (hierarquia)	Tratados de direitos humanos com rito qualificado: estatura constitucional. Tratados de direitos humanos sem o rito: estatura supralegal (acima da lei, abaixo da CF), conforme o RE 466.343/SP. Tratados comuns: força de lei ordinária.
Tratados com status de emenda	Convenção de Nova York sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decreto nº 6.949/2009); Tratado de Marraqueche (Decreto nº 9.522/2018); e Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto nº 10.932/2022).
Trajetória da Convenção	Firmada na Guatemala, em 5/6/2013 (43ª AG da OEA); aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1/2021 pelo rito qualificado; ratificação depositada em 28/5/2021; vigência externa em 27/6/2021; promulgada pelo Decreto nº 10.932/2022.
Bloco de constitucionalidade	Reconhecimento de diplomas com hierarquia constitucional além do texto da Constituição. Origem: Decisão nº 71-44 DC (1971) do Conselho Constitucional francês. No Brasil, distinguem-se o bloco amplo (art. 5º, § 2º, abrangendo os tratados de direitos humanos em geral, posição minoritária) e o bloco restrito (apenas os tratados do rito do § 3º, posição prevalecente).
Correntes sobre a hierarquia	Piovesan e Mazzuoli: todos os tratados de direitos humanos são materialmente constitucionais (art. 5º, § 2º); o rito do § 3º agrega a constitucionalidade formal. STF: teoria do duplo estatuto (constitucional com o rito; supralegal sem ele). Em qualquer corrente, a Convenção contra o Racismo integra o bloco.

Consequências do status de emenda	A Convenção reforma a Constituição e amplia o parâmetro dos controles difuso e concentrado (filtro internacionalista); serve de paradigma ao controle concentrado de convencionalidade (ADI, ADC e ADPF pelos legitimados do art. 103); e goza de proteção reforçada contra a denúncia (quórum qualificado e vedação do retrocesso, o efeito cliquet, havendo quem a reputa insuscetível de denúncia).
Discriminação racial (direta)	Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o gozo igualitário de direitos, com base em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica (art. 1.1).
Discriminação indireta	Dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro que acarreta desvantagem particular a pessoas de um grupo, salvo justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos (art. 1.2). É o impacto desproporcional.
Discriminação múltipla ou agravada	Baseia-se, concomitantemente, em dois ou mais critérios (raça, cor, ascendência, origem etc.), com efeito de anular ou restringir direitos (art. 1.3). O tratado impõe que tais atos sejam considerados agravantes (art. 11).
Racismo	Teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que afirma vínculo causal entre características fenotípicas ou genotípicas e traços intelectuais, culturais ou de personalidade, incluindo a falsa superioridade racial. É declarado cientificamente falso e moralmente censurável (art. 1.4).
Ações afirmativas	Medidas especiais para assegurar o gozo igualitário de direitos por grupos que necessitam de proteção. Não constituem discriminação, desde que não criem direitos separados permanentes e não se perpetuem após atingidos os objetivos (arts. 1.5 e 5).
Intolerância	Ato ou conjunto de atos de desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes; manifesta-se como marginalização, exclusão ou violência contra grupos vulneráveis (art. 1.6).
Direitos protegidos	Igualdade perante a lei e igual proteção contra o racismo em qualquer esfera pública ou privada (art. 2); reconhecimento, gozo, exercício e proteção igualitários de todos os direitos humanos, nos planos individual e coletivo (art. 3). Eficácia horizontal.
Deveres repressivos do Estado	Prevenir, eliminar, proibir e punir atos de racismo, em rol de quinze incisos: financiamento de atividades racistas; difusão de material racista, inclusive pela internet; violência e crimes de ódio; perfilamento racial; restrições a propriedade, educação, DESC, idioma, cultura, água e locais públicos (art. 4).
Deveres promocionais e institucionais	Adotar ações afirmativas e políticas equitativas (arts. 5 e 6); legislar contra o racismo e revogar normas discriminatórias (art. 7); impedir discriminação em medidas de segurança (art. 8); refletir a diversidade nos sistemas político e jurídico (art. 9); garantir acesso à justiça e reparação (art. 10); pesquisar e produzir dados (art. 12); designar instituição nacional de monitoramento (art. 13); cooperar internacionalmente (art. 14).

TEMA	EXPLICAÇÃO DO INSTITUTO
Mecanismos de proteção	Petições individuais e comunicações interestatais perante a Comissão Interamericana; assessoria técnica; competência contenciosa facultativa da Corte IDH; e Comitê Interamericano de peritos, com relatórios estatais iniciais e quadrienais (art. 15).
Interpretação pro persona	Nenhuma disposição do tratado restringe legislação interna ou convenções internacionais mais protetivas (art. 16). A Convenção é piso protetivo mínimo, prevalecendo sempre a norma mais favorável à pessoa.
Vigência, reservas e denúncia	Vigor no 30º dia após o segundo instrumento de ratificação (art. 20); reservas admitidas se compatíveis com o objeto (art. 19); denúncia com efeitos um ano após a notificação, preservadas as obrigações anteriores (art. 21); protocolos adicionais possíveis (art. 22).

8. Tabela de precedentes do STF e do STJ

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
1. STF — RE 466.343/SP	Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 3/12/2008. Ratio decidendi: os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º, da CF possuem status supralegal, situando-se acima da legislação ordinária e abaixo da Constituição; por isso, paralisam a eficácia das normas internas conflitantes, como as que autorizavam a prisão civil do depositário infiel.
2. STF — HC 87.585/TO	Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 3/12/2008. Ratio decidendi: em julgamento conjunto com o RE 466.343/SP, afastou-se a prisão civil do depositário infiel diante do Pacto de San José da Costa Rica, consolidando a supralegalidade dos tratados de direitos humanos.
3. STF — Súmula Vinculante 25	Aprovada pelo Tribunal Pleno em 2009. Enunciado: é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Cristaliza o efeito paralisante do status supralegal dos tratados de direitos humanos sobre a legislação interna.
4. STF — HC 82.424/RS (caso Ellwanger)	Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, julgado em 17/9/2003. Ratio decidendi: o conceito constitucional de racismo é social e cultural, não biológico; a publicação de obras antisemitas configura prática de racismo, crime imprescritível (art. 5º, XLII, da CF), e a liberdade de expressão não protege o discurso de ódio.
5. STF — ADPF 186/DF	Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26/4/2012. Ratio decidendi: as cotas raciais em universidades públicas são constitucionais, pois a igualdade material legitima ações afirmativas transitórias destinadas a corrigir desigualdades históricas, em linha com o que hoje dispõem os arts. 1.5 e 5 da Convenção.

ITEM	EXPLICAÇÃO DO PRECEDENTE
6. STF — ADC 41/DF	Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 8/6/2017. Ratio decidendi: é constitucional a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros (Lei nº 12.990/2014), como medida de justiça distributiva e de representatividade, compatível com o princípio do concurso público.
7. STF — ADO 26/DF e MI 4733/DF	Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello (ADO 26) e Rel. Min. Edson Fachin (MI 4733), julgados em 13/6/2019. Ratio decidendi: a homotransfobia enquadra-se no conceito de racismo social da Lei nº 7.716/1989, até que o Congresso edite legislação específica, dada a mora legislativa em criminalizar essa forma de intolerância.
8. STF — HC 154.248/DF	Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 28/10/2021. Ratio decidendi: a injúria racial é espécie do gênero racismo e, portanto, imprescritível (art. 5º, XLII, da CF); o voto condutor invocou o novo marco da Convenção Interamericana contra o Racismo. A equiparação foi depois positivada pela Lei nº 14.532/2023.
9. STF — ADI 5357 MC-Ref/DF	Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 9/6/2016. Ratio decidendi: aplicando a Convenção de Nova York (status de emenda constitucional) como parâmetro, o STF assentou o dever das escolas privadas de promover a inclusão de pessoas com deficiência, sem repasse de custos, demonstrando a força normativa dos tratados internalizados pelo art. 5º, § 3º.
10. STJ — HC 929.002/AL	Precedente em que o STJ invocou expressamente a Convenção Interamericana contra o Racismo, destacando o caráter cogente de suas normas e a necessidade de julgamento com perspectiva racial, conforme o Protocolo editado pelo CNJ. Recomendo verificar o relator, a turma e a data de julgamento no sítio oficial do STJ, pois não pude confirmar todos os dados do acórdão.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.
- BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b.
- BRASIL. Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018. Promulga o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.
- BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela

- República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 82.424/RS. Relator p/ acórdão: Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Julgado em 17 set. 2003.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgado em 3 dez. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 87.585/TO. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 3 dez. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 25. Brasília, DF: STF, 2009a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 26 abr. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.357/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 9 jun. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 8 jun. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 13 jun. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 4.733/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 13 jun. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 154.248/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 28 out. 2021a.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 929.002/AL. Dados complementares a verificar nas bases oficiais do STJ.
- CARVALHO RAMOS, André de. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012a.
- CARVALHO RAMOS, André de. Processo internacional de direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.
- CARVALHO RAMOS, André de. Curso de direitos humanos. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e outros vs. Brasil. Sentença de 15 de julho de 2020. San José: Corte IDH, 2020.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direitos humanos. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.