



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nota Técnica PFDC Nº 7/2026

Assunto: Análise do Projeto de Lei nº 1.029/2026 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 245/2011). Tipificação da conduta de desaparecimento forçado no Código Penal. Conformidade com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro.

1. Contextualização

A tipificação penal do desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro insere-se no âmbito das obrigações estatais de enfrentamento a graves violações de direitos humanos, compreendendo deveres de prevenção, investigação, responsabilização e reparação, diretamente vinculados à proteção da dignidade da pessoa humana e à garantia dos direitos à verdade, à memória e à justiça.

A matéria não se esgota em uma opção de política legislativa, mas revela problema estrutural do direito brasileiro, decorrente da persistente ausência de tipificação penal adequada dessa conduta, em contraste com o arcabouço normativo consolidado no plano internacional e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos.

No direito internacional dos direitos humanos, o desaparecimento forçado é compreendido como a privação de liberdade perpetrada por agentes do Estado - ou por pessoas ou grupos que atuem com sua autorização, apoio ou aquiescência - associada à ocultação do destino ou paradeiro da vítima, colocando-a fora da proteção da lei. Trata-se de violação múltipla e contínua de direitos fundamentais, que atinge simultaneamente a liberdade, a integridade pessoal e, em muitos casos, o próprio direito à vida, projetando efeitos duradouros sobre familiares e a coletividade.

Referida prática é absolutamente proibida em quaisquer circunstâncias e,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

quando perpetrada de forma generalizada ou sistemática, configura crime contra a humanidade, submetendo-se a regime jurídico internacional próprio, compatível com sua gravidade.

Não obstante esse quadro normativo consolidado em âmbito internacional, o ordenamento jurídico brasileiro ainda não dispõe de tipo penal autônomo que contemple adequadamente os elementos caracterizadores do desaparecimento forçado, situação reiteradamente apontada por mecanismos internacionais de monitoramento e pela jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 245/2011, de iniciativa do Senado Federal, posteriormente encaminhado à Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar sob o nº 6.240/2013, tem por objeto a tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal. Aprovada naquela Casa, na forma de substitutivo, em 2 de março de 2026, a matéria retornou ao Senado Federal como [Projeto de Lei nº 1.029/2026](#), encontrando-se atualmente em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

A presente Nota Técnica, portanto, examina a conformidade constitucional e convencional do referido projeto, considerando, de um lado, a evolução normativa do texto aprovado e, de outro, o histórico de omissão legislativa na tipificação do desaparecimento forçado, reiteradamente reconhecido no plano internacional.

2. O projeto de lei e sua evolução normativa

O [Projeto de Lei nº 245/2011](#), de iniciativa do Senado Federal, foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 2013, passando a tramitar sob o [nº 6.240/2013](#), com o objetivo de tipificar o crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro, mediante a inclusão de dispositivo específico no Código Penal e sua correspondente inserção no rol de crimes hediondos.

Na redação originariamente proposta, previa-se a introdução do art. 149-A no Código Penal, com definição abrangente do desaparecimento forçado como a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

privação de liberdade praticada por agente do Estado, de suas instituições ou por grupos armados ou paramilitares, associada à ocultação ou negativa de informações acerca da condição ou do paradeiro da vítima¹. A proposta de tipo penal contemplava, de forma detalhada, hipóteses de responsabilização por cadeia de comando (§ 1º), a manifesta ilegalidade de ordens para a prática do crime (§ 2º) e a caracterização do delito independentemente da licitude inicial da privação de liberdade (§ 3º)².

A redação original também previa hipóteses qualificadas (§§ 4º e 5º), causas de aumento de pena (§ 6º), mecanismo de colaboração premiada (§ 7º)³, bem como estabelecia expressamente a imprescritibilidade do delito (§ 8º) e sua natureza permanente (§ 10)⁴, ao dispor que a consumação se prolonga enquanto não

1 Redação original do tipo penal (PL nº 6.240/2013):

*“Art. 149-A. Apreender, deter, sequestrar, arrebatar, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de grupo armado ou paramilitar, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou tenha o direito de sabê-lo:
Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa”.*

2 Estrutura de responsabilização na redação original (PL nº 6.240/2013):

“§1º Na mesma pena incorre quem ordena, autoriza, consente ou de qualquer forma atua para encobrir, ocultar ou manter ocultos os atos definidos neste artigo, inclusive deixando de prestar informações ou de entregar documentos que permitam a localização da vítima ou de seus restos mortais, ou mantém a pessoa desaparecida sob sua guarda, custódia ou vigilância.

§ 2º Para efeitos deste artigo, considera-se manifestamente ilegal qualquer ordem, decisão ou determinação de praticar o desaparecimento forçado de uma pessoa ou ocultar documentos ou informações que permitam a sua localização ou a de seus restos mortais.

§ 3º Ainda que a privação de liberdade tenha sido realizada de acordo com as hipóteses legais, sua posterior ocultação ou negação, ou a ausência de informação sobre o paradeiro da pessoa, é suficiente para caracterizar o crime.”

3 Qualificadoras, aumentos de pena e colaboração na redação original (PL nº 6.240/2013):

“§ 4º Se houver emprego de tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou se do fato resultar aborto ou lesão corporal de natureza grave ou gravíssima: Pena – reclusão, de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) anos, e multa.

§ 5º Se resulta morte: Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa.

§ 6º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) até 1/2 (metade): – se o desaparecimento durar mais de 30 (trinta) dias; – se o agente for funcionário público; – se a vítima for criança ou adolescente, idosa, portadora de necessidades ou gestante ou tiver diminuída, por qualquer causa, sua capacidade de resistência.

§ 7º Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder a redução da pena, de um a dois terços, ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que essa colaboração contribua fortemente para a produção dos seguintes resultados: – a localização da vítima com a sua integridade física preservada; ou - a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa e das circunstâncias do desaparecimento”.

4 Imprescritibilidade na redação original (PL nº 6.240/2013):

“§ 8º Os delitos previstos neste artigo são imprescritíveis.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

esclarecida a sorte ou o paradeiro da vítima.

O substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em 2 de março de 2026, sob o nº 1029/2026, promoveu alterações relevantes na estrutura e no conteúdo do tipo penal, passando a prever sua inserção no Código Penal como art. 148-A, mas que, *data venia*, sob o prisma técnico-jurídico, merece pequeno ajuste redacional.⁵

A primeira modificação relevante refere-se à delimitação do sujeito ativo. Enquanto a redação original admitia a prática por agente do Estado, de suas instituições ou por grupos armados ou paramilitares, o texto aprovado passou a prever, de forma mais sintética, a atuação de “*funcionário público ou pessoa que aja com autorização, apoio ou aquiescência do Estado*”, o que preserva o núcleo da imputação estatal, mas reorganiza sua formulação normativa.

No plano sancionatório, houve significativa majoração da pena base, que passou de 6 (seis) a 12 (doze) anos de reclusão para o intervalo de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, mantendo-se a multa. As hipóteses qualificadas foram preservadas, com pena de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) anos em casos de tortura ou lesão grave, e de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos quando do fato resultar morte.

O substitutivo também promoveu reorganização das causas de aumento e qualificadoras. Destaca-se a criação de hipótese autônoma de qualificadora quando o agente for funcionário público no exercício de suas funções (§ 6º)⁶, além da ampliação das causas de aumento de pena (§ 7º), que passaram a contemplar, de forma mais

§ 10. *Os delitos previstos neste artigo são de natureza permanente e são consumados de forma contínua enquanto a pessoa não for libertada ou não for esclarecida sua sorte, condição e paradeiro, ainda que ela já tenha falecido”.*

5 Redação final do tipo penal aprovada pela Câmara (PL nº 1.029/2026):

“Art. 148-A. *O funcionário público ou a pessoa que aja com autorização, apoio ou aquiescência do Estado que apreender, deter, arrebatado, manter em cativeiro ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, a sorte ou o paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou que tenha o direito de sabê-lo: Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa”.*

6 Qualificadora por exercício de função pública na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 6º *Se o agente é funcionário público no exercício das suas funções: Pena – reclusão, de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) anos, e multa”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

detalhada em relação à redação inicial do projeto de lei, situações de vulnerabilidade da vítima, relações de autoridade, dependência ou superioridade hierárquica, bem como a hipótese de retirada da vítima do território nacional⁷.

No que se refere à estrutura do tipo penal, o texto aprovado manteve os elementos centrais da redação original, especialmente a responsabilização por cadeia de comando e por omissão informacional (§ 1º), a irrelevância de ordens manifestamente ilegais (§ 2º) e a caracterização do crime mesmo em hipóteses de privação inicialmente lícita (§ 3º), evidenciando continuidade normativa quanto à configuração do delito.⁸

Por outro lado, o substitutivo introduziu aperfeiçoamentos expressos relevantes. Destaca-se a inclusão de dispositivo que afirma, de maneira explícita, que a prática generalizada ou sistemática do desaparecimento forçado constitui crime contra a humanidade (§ 11), bem como a previsão de que nenhuma circunstância excepcional - como estado de guerra ou calamidade pública - poderá ser invocada para justificar ou atenuar a conduta (§ 12)⁹.

7 Causas de aumento de pena na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 7º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade: I – se o desaparecimento durar mais de 30 (trinta) dias; II – se a vítima for criança, adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, gestante ou tiver diminuída, por qualquer causa, sua capacidade de resistência; III – se o agente se prevalecer de relações domésticas, de parentesco, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; IV – se a vítima do desaparecimento forçado for retirada do território nacional.”

8 Manutenção dos elementos estruturais na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 1º Na mesma pena incorre quem ordena, autoriza, aquiesce e consente as condutas descritas no caput deste artigo ou de qualquer forma atua para encobrir, ocultar ou manter ocultos os atos definidos neste artigo, inclusive deixando de prestar informações ou de fornecer documentos que permitam a localização da vítima ou de seus restos mortais, ou quem mantém a pessoa desaparecida sob sua guarda, custódia ou vigilância.

§ 2º Para efeitos deste artigo, considera-se manifestamente ilegal qualquer ordem, decisão ou determinação de praticar o desaparecimento forçado de uma pessoa ou de ocultar documentos ou informações que permitam a sua localização ou a de seus restos mortais.

§ 3º Mesmo que a privação de liberdade tenha sido efetuada de acordo com as hipóteses legais, a subsequente ocultação ou negação, ou a ausência de informações sobre o paradeiro da pessoa, é suficiente para caracterizar o crime”.

9 Crime contra a humanidade e circunstâncias excepcionais na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 11. A prática generalizada ou sistemática de desaparecimento forçado constitui crime contra a humanidade.

§ 12. Em nenhuma hipótese o estado de guerra ou ameaça de guerra, o estado de calamidade pública ou qualquer outra situação excepcional que suspenda ou module a eficácia de direitos serão considerados atenuantes ou condições que anulem o crime de desaparecimento forçado”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No tocante ao regime jurídico do delito, o texto aprovado reafirma sua natureza permanente (§ 10), mantendo a lógica segundo a qual a consumação se prolonga enquanto não esclarecido o paradeiro da vítima¹⁰, e explicita, de forma inequívoca, sua imprescritibilidade (§ 13)¹¹, consolidando elementos já presentes na proposta original, mas agora com maior densidade normativa.

Ademais, preserva-se a previsão de colaboração premiada (§ 8º), condicionada à efetiva contribuição para a localização da vítima ou identificação dos coautores, bem como a possibilidade de desconsideração de decisões estrangeiras que tenham por finalidade subtrair o agente à responsabilização penal (§ 9º)¹².

Por fim, a redação final preserva a inclusão do desaparecimento forçado de pessoa no rol de crimes hediondos (art. 3º), acrescentando o inciso XIII ao Art. 1º da Lei 8.072/1990¹³.

Desse modo, a evolução normativa do projeto evidencia a preservação da

10 Natureza permanente na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 10. O crime de desaparecimento forçado de pessoa é de natureza permanente, considerando-se consumado enquanto a pessoa não for libertada ou não for esclarecida sua sorte, condição e paradeiro, ainda que ela já tenha falecido”.

11 Imprescritibilidade na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 13. O crime de desaparecimento forçado de pessoa é imprescritível”.

12 Colaboração premiada na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“§ 8º Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder a redução da pena, de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que essa colaboração contribua fortemente para a produção dos seguintes resultados: I – na localização da vítima com a sua integridade física preservada; ou II – na identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa e das circunstâncias do desaparecimento.

§ 9º Na aplicação de lei brasileira, o juiz poderá desconsiderar eventual perdão, extinção da punibilidade ou absolvição efetuadas no estrangeiro, se reconhecer que tiveram por objetivo subtrair o acusado à investigação ou responsabilização por seus atos ou que foram conduzidas de forma dependente e parcial, que se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça”.

13 Inclusão no rol de crimes hediondos na Redação Final (PL nº 1.029/2026):

“Art. 3º O caput do art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII: “Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados: XIII – desaparecimento forçado de pessoa (art. 148-A)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estrutura essencial da proposta original, aliada, em muitos aspectos, ao seu aperfeiçoamento técnico e ao agravamento do tratamento penal conferido à conduta, com destaque para a majoração das penas, a explicitação de elementos estruturais do tipo e a incorporação de dispositivos que reforçam sua gravidade jurídica.

3. Parâmetros constitucionais e internacionais aplicáveis

A análise dos parâmetros constitucionais e internacionais aplicáveis ao desaparecimento forçado evidencia a existência de um **marco normativo convergente e vinculante**, que impõe ao Estado brasileiro deveres claros de prevenção, investigação, responsabilização e reparação de graves violações de direitos humanos.

No plano interno, tais deveres decorrem da Constituição Federal. No plano internacional, resultam de tratados ratificados pelo Brasil, da atuação de órgãos de monitoramento e da jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos.

Nesse contexto, vale lembrar que a tipificação penal do desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro não constitui faculdade, mas exigência jurídica decorrente da ordem constitucional e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

3.1. Constituição Federal e dever estatal de proteção

A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos estruturantes (art. 1º, III), conformando um modelo de Estado comprometido com a proteção integral dos direitos fundamentais e com a vedação de práticas que atentem contra a liberdade, a integridade pessoal e a própria existência do indivíduo.

Nesse contexto, a ocorrência de desaparecimentos forçados de pessoas -



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

caracterizados pela privação de liberdade seguida da ocultação do paradeiro da vítima e da negação de informações - representa uma das mais graves formas de violação de direitos fundamentais, por atingir, de maneira simultânea e continuada, o direito à liberdade, à integridade física e psíquica, à identidade e, em muitos casos, o direito à vida, além de projetar seus efeitos sobre familiares e a coletividade, ao impedir o acesso à verdade e à justiça.

A Constituição brasileira não apenas proíbe tais violações, mas impõe ao Estado deveres positivos de atuação, que não se exaurem na abstenção de condutas ilícitas, abrangendo também a adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais aptas a prevenir, investigar, sancionar e reparar violações de direitos humanos. Esses deveres decorrem diretamente da estrutura normativa constitucional e são reforçados pela orientação da República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais, fundada na prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II).

A centralidade desses deveres torna-se ainda mais evidente quando se considera que o desaparecimento forçado constitui violação de caráter permanente, cuja consumação se prolonga no tempo enquanto não esclarecida a sorte ou o paradeiro da vítima. Tal característica impõe ao Estado um dever contínuo de atuação, incompatível com lacunas normativas que inviabilizem a adequada repressão da conduta.

Além disso, a Constituição Federal estabelece um modelo de abertura ao direito internacional dos direitos humanos, ao prever, no art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias nela previstos não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte. Essa disposição confere densidade normativa às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, integrando-as ao sistema constitucional de proteção de direitos fundamentais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que os **tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil** possuem, ao menos, status supralegal, situando-se acima da legislação ordinária e impondo-se como parâmetro de validade das normas infraconstitucionais. Tal orientação foi consolidada, entre outros precedentes, no julgamento do Recurso



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Extraordinário nº 466.343/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, bem como no *Habeas Corpus* nº 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, reafirmando-se, ainda, a necessidade de interpretação do direito interno em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Desse modo, a ausência de tipificação autônoma do desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro revela não apenas uma lacuna legislativa, mas uma **insuficiência normativa incompatível com o modelo constitucional de proteção de direitos humanos**, na medida em que compromete a efetividade dos deveres estatais de prevenção, investigação, responsabilização e reparação de graves violações, bem como a garantia do direito à verdade e à justiça.

3.2. Sistema internacional de proteção dos direitos humanos: tipificação penal como obrigação jurídica internacional

No plano internacional, o desaparecimento forçado é objeto de disciplina normativa específica, tendo sido progressivamente reconhecido como uma das mais graves violações de direitos humanos, em razão de seu caráter múltiplo, contínuo e de difícil rastreabilidade.

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006 e promulgada no Brasil pelo [Decreto nº 8.767/2016](#), estabelece parâmetros normativos vinculantes quanto à definição da conduta e às obrigações impostas aos Estados-partes.

Nos termos do art. 2º da citada Convenção, o desaparecimento forçado é definido como: *"a prisão, detenção ou qualquer forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, seguida da recusa em admitir a privação de liberdade ou da ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei"*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Tal definição evidencia dois elementos centrais: a vinculação direta ou indireta do agente ao Estado e a ocultação da situação da vítima, com sua consequente exclusão do sistema de proteção jurídica.

A Convenção estabelece, ainda, a proibição absoluta do desaparecimento forçado (art. 1º), dispondo que nenhuma circunstância excepcional - seja estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra situação de emergência - pode ser invocada como justificativa para sua prática.

No que se refere às obrigações estatais, o tratado é expresso ao determinar que os Estados-partes devem adotar as medidas necessárias para tipificar o desaparecimento forçado como delito autônomo em sua legislação penal (art. 4º), assegurando a previsão de sanções compatíveis com a extrema gravidade da conduta.

Nesse ponto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) destaca que a primeira e mais essencial responsabilidade dos Estados consiste justamente na incorporação dessa conduta como crime autônomo no direito interno, com tipificação adequada e sanções proporcionais, como condição para a efetividade das demais obrigações convencionais¹⁴.

Além disso, a Convenção estabelece que a prática generalizada ou sistemática do desaparecimento forçado constitui crime contra a humanidade (art. 5º), submetendo-se a regime jurídico internacional mais rigoroso, bem como reconhece que são vítimas não apenas a pessoa desaparecida, mas também todos aqueles que sofram danos diretos em decorrência da conduta, assegurando-lhes o direito à verdade, à justiça e à reparação (art. 24).

O ACNUDH, ao analisar a Convenção, enfatiza que o desaparecimento forçado constitui violação complexa que afeta simultaneamente diversos direitos fundamentais - incluindo os direitos à vida, à liberdade, à segurança pessoal e à integridade física e psicológica - e que sua natureza continuada exige respostas

¹⁴ **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados. Santiago: Escritório Regional para a América do Sul, [2010?]. Disponível em: [A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados](http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao/documento).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estatais estruturais, especialmente no plano legislativo, sob pena de perpetuação da impunidade¹⁵.

No plano regional, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos e promulgada no Brasil pelo [Decreto nº 8.766/2016](#), reforça esse regime jurídico, estabelecendo que o desaparecimento forçado constitui grave violação de direitos humanos e impondo aos Estados-partes a obrigação de criminalizar, prevenir e punir essa conduta.

A Convenção Interamericana também reconhece que o desaparecimento forçado atenta contra múltiplos direitos fundamentais - incluindo os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal - e determina que sua prática, quando sistemática ou generalizada, deve ser considerada crime de lesa-humanidade, exigindo resposta normativa adequada por parte dos Estados.

Nesse cenário, a **tipificação penal do desaparecimento forçado no ordenamento jurídico interno** não é, como acima mencionado, mera opção legislativa, mas obrigação jurídica internacional diretamente decorrente dos tratados ratificados pelo Estado brasileiro, cuja inobservância compromete a conformidade do direito interno com os parâmetros convencionais de proteção dos direitos humanos e a efetividade das garantias asseguradas às vítimas e seus familiares.

3.3. Recomendações internacionais e monitoramento do Estado brasileiro

O cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no âmbito do sistema internacional de proteção dos direitos humanos tem sido objeto de monitoramento contínuo por órgãos especializados, que vêm reiteradamente apontando a necessidade de adequação do ordenamento jurídico interno no que se refere à tipificação do desaparecimento forçado.

No âmbito das Nações Unidas, o Comitê contra Desaparecimentos Forçados

¹⁵ Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- órgão responsável por supervisionar a implementação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados - examinou, em 2021, o relatório apresentado pelo Brasil, oportunidade em que manifestou preocupação expressa com a inexistência de tipificação autônoma do desaparecimento forçado no direito interno¹⁶.

Na ocasião, o Comitê destacou que, embora o Estado brasileiro tenha indicado a aplicabilidade do Estatuto de Roma no ordenamento jurídico interno, tal circunstância não supre a necessidade de previsão penal específica, sobretudo diante da ausência de clareza quanto à possibilidade de aplicação direta de suas disposições pelos tribunais nacionais. Ressaltou, ainda, que o Projeto de Lei nº 6.240/2013, então em tramitação, não havia sido aprovado, permanecendo, portanto, a lacuna normativa.

O Comitê também expressou preocupação com a insuficiência das penas originalmente previstas, consideradas inadequadas diante da extrema gravidade do delito, bem como com os possíveis impactos da [Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979](#) (Lei de Anistia) sobre a responsabilização por desaparecimentos forçados ocorridos no passado, especialmente em razão da natureza contínua dessa violação.

Com base nessas constatações, recomendou ao Estado brasileiro a adoção de medidas legislativas específicas para: **i)** tipificar o desaparecimento forçado como delito autônomo, em conformidade com o art. 2º da Convenção; **ii)** estabelecer sanções compatíveis com a extrema gravidade da conduta; **iii)** assegurar que a aplicação do delito não esteja sujeita a limitações indevidas, inclusive aquelas decorrentes da Lei de Anistia; e **iv)** reconhecer expressamente o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade no direito interno.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, a **Revisão Periódica Universal (RPU)** - mecanismo do Conselho de Direitos Humanos voltado à avaliação da situação de direitos humanos dos Estados-membros - reforçou esse diagnóstico. No quarto

¹⁶ **Organização das Nações Unidas. Comitê contra Desaparecimentos Forçados.** Observações finais sobre o relatório apresentado pelo Brasil nos termos do artigo 29, § 1º, da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados. 2021. Disponível em: [Nações Unidas. Comitê de Desaparecimentos Forçados. Observações finais sobre o relatório apresentado pelo Brasil de acordo com os termos do artigo 29, parágrafo 1, da Convenção.](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ciclo de revisão do Brasil, realizado em 2022, o Estado brasileiro recebeu **recomendações** específicas no sentido de reconhecer explicitamente o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade em sua legislação interna (recomendações 149.20 e 149.21), bem como adotar medidas legais para tipificar o desaparecimento forçado como delito autônomo e fortalecer os mecanismos de prevenção e enfrentamento (recomendação 149.22)¹⁷.

Esse cenário evidencia que a ausência de tipificação penal adequada do desaparecimento forçado no Brasil, para além de uma lacuna normativa interna, configura **situação de descumprimento persistente de obrigações internacionais**, cuja superação depende, necessariamente, da adoção de medidas legislativas aptas a conformar o direito interno aos parâmetros convencionais.

3.4. Parâmetros técnicos internacionais de investigação e dever de estruturação estatal

O direito internacional dos direitos humanos estabelece parâmetros técnicos específicos voltados à investigação de graves violações, especialmente no que se refere a condutas como o desaparecimento forçado, cuja natureza continuada e frequentemente clandestina impõe desafios adicionais à atuação estatal.

Nesse contexto, destacam-se instrumentos elaborados no âmbito das Nações Unidas, como o [Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas](#) e o [Protocolo de Istambul](#), que, embora voltados a contextos distintos, estabelecem diretrizes convergentes quanto à condução de investigações em situações envolvendo graves violações de direitos humanos.

Tais instrumentos consagram parâmetros mínimos que devem orientar a atuação estatal, entre os quais se destacam a independência, a imparcialidade, a efetividade e a exaustividade das investigações, bem como a necessidade de adoção

¹⁷ Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Revisão Periódica Universal (RPU) – IV ciclo: tabela de recomendações. Disponível em: [Ministério dos direitos humanos e da cidadania assessoria especial de assuntos internacionais iv ciclo da revisão periódica universal](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de medidas adequadas para a identificação das vítimas, a reconstrução dos fatos e a responsabilização dos autores.

No caso específico do desaparecimento forçado, esses parâmetros assumem especial relevância, uma vez que a ocultação deliberada de informações sobre o paradeiro da vítima constitui elemento central do próprio tipo penal, exigindo do Estado a adoção de mecanismos investigativos capazes de superar barreiras estruturais à produção de prova.

Nesse sentido, a ausência de tipificação penal adequada não apenas compromete a responsabilização dos agentes envolvidos, mas também dificulta a própria estruturação de políticas públicas e procedimentos investigativos compatíveis com os padrões internacionais, na medida em que impede a delimitação clara do objeto da investigação e dos deveres correlatos das autoridades estatais.

Os parâmetros técnicos internacionais também reforçam que a investigação de desaparecimentos forçados deve ser conduzida de forma contínua enquanto não esclarecida a sorte da vítima, em consonância com a natureza permanente dessa violação, o que implica a necessidade de atuação estatal persistente, coordenada e orientada por critérios técnicos rigorosos.

Desse modo, a **tipificação do desaparecimento forçado** no ordenamento jurídico-penal interno não se limita à criação de uma figura delitiva, mas constitui, também, elemento estruturante para a implementação de um sistema de investigação e responsabilização compatível com os padrões internacionais de direitos humanos, assegurando não apenas a punição dos responsáveis, mas também a efetividade do direito à verdade e à justiça.

4. As condenações internacionais do Estado brasileiro e o efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A ausência de tipificação autônoma do crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro tem sido reiteradamente reconhecida como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

incompatível com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado, especialmente no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, no qual o Brasil figura como parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

No caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (2010)¹⁸, relativo aos desaparecimentos ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou de forma categórica que o desaparecimento forçado constitui violação múltipla e continuada de direitos fundamentais, atingindo, simultaneamente, os direitos à liberdade pessoal, à integridade pessoal e à vida, além de produzir efeitos permanentes enquanto não esclarecida a sorte da vítima.

Na referida decisão, a Corte reconheceu a responsabilidade internacional do Estado brasileiro e determinou, de forma expressa, a adoção de medidas legislativas específicas, estabelecendo que o Estado deve: *"adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos"* (par. 287).

A Corte também enfatizou que, enquanto não implementada a tipificação, o Estado permanece obrigado a assegurar o julgamento e, se for o caso, a punição dos responsáveis por meio dos mecanismos disponíveis no direito interno, evidenciando que a ausência de legislação específica não exime o dever de responsabilização.

Decorridos mais de quinze anos dessa decisão, a permanência da lacuna normativa configura violação continuada de obrigação internacional, o que agrava a responsabilidade do Estado brasileiro no plano internacional.

Esse entendimento foi reafirmado no caso *Vladimir Herzog e outros vs. Brasil* (2018)¹⁹, no qual a Corte voltou a enfrentar o tema das graves violações de direitos humanos praticadas durante o regime militar, reiterando que tais condutas -

18 **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença de 29 de julho de 1988. In: Brasil. Ministério dos Direitos Humanos. Direito à vida, anistias e direito à verdade. Brasília: MDH. Disponível em: jurisprudencia.da.corte.interamericana.de.direitos.humanos.

19 **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Caso Herzog e outros vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Série C, nº 353. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

inclusive o desaparecimento forçado - possuem natureza permanente e não podem ser obstadas por institutos como a prescrição ou a anistia.

Na ocasião, a Corte foi expressa ao afirmar a incompatibilidade da aplicação da Lei de Anistia a graves violações de direitos humanos, reafirmando que o dever estatal de investigar, processar e sancionar tais condutas subsiste enquanto não esclarecidos os fatos, em consonância com a natureza continuada do desaparecimento forçado.

Mais recentemente, no caso *Leite de Souza e outros vs. Brasil* (2024), conhecido como caso “*Mães de Acari*”, a Corte Interamericana voltou a reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro por desaparecimentos forçados ocorridos em contexto democrático, evidenciando que a prática não se restringe a períodos autoritários, mas permanece como fenômeno contemporâneo associado a falhas estruturais de investigação e responsabilização²⁰.

Nesse julgamento, a Corte reiterou a necessidade de adoção de medidas estruturais para prevenir e combater o desaparecimento forçado, incluindo o aperfeiçoamento do marco normativo interno, destacando que a ausência de tipificação adequada contribui para a perpetuação da impunidade e para a repetição dessas violações.

A jurisprudência interamericana sobre o tema tem como marco fundacional o caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1989), no qual a Corte estabeleceu que o desaparecimento forçado constitui violação múltipla e contínua de direitos humanos e que os Estados-partes têm o dever de organizar todo o aparato estatal de modo a garantir o livre e pleno exercício desses direitos²¹.

Naquela decisão, a Corte afirmou que: “o desaparecimento forçado implica

²⁰ **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** *Caso Leite de Souza e outros (“Mães de Acari”) vs. Brasil*. Sentença de 2024. Série C. Disponível em: [CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS CASO LEITE DE SOUZA E OUTROS VS. BRASIL SENTENÇA DE 4 DE JULHO DE 2024](https://www.corteidh.or.cr/docs/sentencias/sentencia_2024_00001.pdf).

²¹ **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988. In: Brasil. Ministério dos Direitos Humanos. *Direito à vida, anistias e direito à verdade*. Brasília: MDH. Disponível em: [jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos](https://www.mdh.gov.br/publicacoes/jurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

a violação de diversos direitos protegidos pela Convenção e impõe ao Estado o dever de prevenir, investigar e punir tais violações, bem como de buscar a restauração dos direitos afetados e a reparação dos danos causados”.

A partir desse precedente, consolidou-se no sistema interamericano o entendimento de que a responsabilidade estatal não se limita à ação direta de seus agentes, abrangendo também situações de omissão, tolerância ou falha estrutural na prevenção e repressão das violações.

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem caráter vinculante e obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68.1 da Convenção Americana, impondo a todos os seus Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - o dever de adotar as medidas necessárias ao seu cumprimento.

Nesse contexto, a Corte desenvolveu a doutrina do controle de convencionalidade, segundo a qual todas as autoridades estatais devem assegurar que as normas e práticas internas estejam em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos e com a interpretação conferida a esses instrumentos pela própria Corte.

Tal dever assume especial relevância no âmbito do Poder Legislativo, que, ao editar normas jurídicas, deve atuar em conformidade com os parâmetros convencionais, especialmente quando instado a cumprir determinações expressas da Corte Interamericana.

Dessa forma, a ausência de tipificação do desaparecimento forçado no direito interno, após sucessivas condenações internacionais e recomendações reiteradas, configura não apenas uma lacuna normativa, mas uma violação autônoma das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, porquanto impede a plena eficácia das decisões da Corte IDH e compromete a proteção dos direitos das vítimas.

Nesse cenário, a aprovação do Projeto de Lei nº 1.029/2026 representa medida necessária para o cumprimento das obrigações impostas ao Estado brasileiro no âmbito do sistema interamericano, contribuindo para a superação de um quadro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

histórico de insuficiência normativa e para a conformação do ordenamento jurídico interno aos parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos.

5. Conclusão

A análise do Projeto de Lei nº 1.029/2026 evidencia que sua aprovação representa medida juridicamente necessária à conformação do ordenamento jurídico brasileiro aos parâmetros constitucionais e convencionais de proteção dos direitos humanos.

Como demonstrado, a ausência de tipificação autônoma do desaparecimento forçado, além de representar insuficiência normativa relevante, evidencia incompatibilidade com os deveres estatais de prevenção, investigação, responsabilização e reparação de graves violações de direitos humanos.

Tal insuficiência tem sido reiteradamente reconhecida por órgãos internacionais de monitoramento, bem como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em sucessivas decisões - notadamente nos casos *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (2010), *Vladimir Herzog e outros vs. Brasil* (2018) e *Leite de Souza e outros vs. Brasil* (2024) —, afirmou o dever do Estado brasileiro de adotar medidas legislativas adequadas à tipificação do desaparecimento forçado.

A persistência desse quadro, decorridos mais de quinze anos da condenação no caso *Gomes Lund*, evidencia violação continuada de obrigação internacional, incompatível com o dever de boa-fé no cumprimento dos tratados e com a centralidade da proteção dos direitos humanos na ordem constitucional brasileira.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados representa avanço significativo ao incorporar os elementos essenciais do regime jurídico internacional aplicável, notadamente a gravidade das sanções, a natureza permanente do delito, sua imprescritibilidade e seu enquadramento como crime contra a humanidade.

Nesse contexto, a aprovação do Projeto de Lei nº 1.029/2026, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

alterações que comprometam a densidade normativa alcançada, constitui medida indispensável para o cumprimento das obrigações internacionais do Estado brasileiro, o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização por graves violações de direitos humanos e a efetivação do direito à verdade, à justiça e à reparação das vítimas e de seus familiares.

Com essas considerações, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão posiciona-se favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1.029/2026, já aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal.

É a Nota.

NICOLAO DINO
DE CASTRO E
COSTA NETO:135

Assinado digitalmente por NICOLAO DINO
DE CASTRO E COSTA NETO:135
DN: cn=NICOLAO DINO DE CASTRO E
COSTA NETO:135, c=BR, o=ICP-Brasil,
ou=SUBPROCURADOR-GERAL DA
REPÚBLICA, email=nicolasdino@mpf.mp.br
Data: 2026.04.14 16:48:13 -03'00'

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão