



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

**Parecer conjunto das Comissões de Direito Constitucional;  
de Direitos Humanos; e de Igualdade Racial**

***(Apresentado durante a 10.ª Sessão Ordinária do Plenário do IAB Nacional - 2025)***

**Indicação n.º:** 036/2025 - **URGÊNCIA**

**Objeto:** Projeto de Lei n.º 2.725/2025 – **Tramitação:** Câmara dos Deputados

**Indicantes:** Os confrades JOSÉ AGRIPINO DA SILVA OLIVEIRA e PAULO FERNANDO DE CASTRO, respectivamente Presidentes das Comissões de Igualdade Racial e de Direitos Humanos do IAB

**Relatores:**

CINTHIA POLLIANE CAMANDAROBA DA SILVA - Pela Comissão de Igualdade Racial;  
LAURA TADDEI ALVES PEREIRA PINTO BERQUÓ - Pela Comissão de Direitos Humanos; e  
ÉRICK VANDERLEI MICHELETTI FELICIO - Pela Comissão de Direito Constitucional.

**E M E N T A :**

Projeto de Lei n.º 2.725/2025, apresentado na Câmara dos Deputados, que pretende a alteração da Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (“Lei dos Crimes Raciais”), a fim de diminuir a pena abstratamente prevista para o delito do respectivo artigo 2.º-A; revogar os artigos 20-A e 20-C dessa lei; e conceder anistia a quem tenha sido condenado ou ainda responda a processo criminal como incurso nos dispositivos penais pretendidos como alterados e revogados - Alegação de conflito entre os teores desses dispositivos legais vigentes com o direito de liberdade de expressão, pretendendo a prevalência deste sobre aqueles inerentes ao Direito Antidiscriminatório – INCONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS - Prevalência dos valores supremos da democracia – Ainda que admitido eventual conflito entre direitos fundamentais, é cabível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e do não retrocesso na seara dos Direitos Humanos, a desvelar a prevalência do valor universal da dignidade da pessoa humana e dos demais valores republicanos supremos abordados como limitadores da liberdade de expressão, a qual não pode ser utilizada como meio de isenção de responsabilidade penal nos casos de comprovados delitos raciais - Tentativa de desvirtuamento do ato de anistia – Impossibilidade jurídica segundo a Dogmática Penal - Precariedades redacional e de técnica legislativa dessa proposta - Conclusão e sugestão de encaminhamentos do presente Parecer.

**PALAVRAS-CHAVES:** Racismo. Preconceito. Discriminação. Liberdade de expressão. Valores supremos da democracia. Proporcionalidade. Não retrocesso. Direitos Humanos. Igualdade racial. Dignidade.

**SUMÁRIO:** 1) Síntese da indicação e delimitação temática; 2) Da inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 2.725/2025 (Câmara dos Deputados) e da afronta a Tratados Internacionais de Direitos Humanos; e 3) Conclusão e sugestão de encaminhamentos.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

## 1) SÍNTESE DA INDICAÇÃO E DELIMITAÇÃO TEMÁTICA

Trata-se de Indicação de tema para a elaboração de Parecer, elaborada pelos confrades JOSÉ AGRIPINO DA SILVA OLIVEIRA e PAULO FERNANDO DE CASTRO, respectivamente Presidentes das Comissões de Igualdade Racial e de Direitos Humanos do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), consistente no teor do Projeto de Lei n.º 2.725/2025, apresentado em 5 de junho do corrente ano pela Deputada Federal CAROLINE DE TONI (PL/SC), projeto este que pretende alterar a Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para “*dispor sobre o crime de injúria.*” (sic).

Segundo fora exposto pelos Indicantes, o objetivo desse Projeto de Lei (PL) é, em suma, o de promover as seguintes quatro (4) alterações na referida Lei de 1989, conhecida como “Lei dos Crimes Raciais” ou “Lei Caó”:

- 1.<sup>a</sup>) A redução do *quantum* sancionatório contido no preceito secundário da norma penal incriminadora prevista no artigo 2.º-A da Lei n.º 7.716/1989 (“[...] *Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional*”), atualmente de dois (2) a cinco (5) anos de reclusão e multa, para a pena de um (1) a três (3) anos de reclusão e multa (cf. artigo 1.º, do PL n.º 2.725/2025);
- 2.<sup>a</sup>) A revogação do artigo 20-A da aludida Lei de 1989, dispositivo este que, segundo fora destacado pelos Indicantes, consiste em causa de aumento de pena - de um terço (1/3) até a metade - para a hipótese de



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

configuração do denominado “racismo recreativo”, ou seja, quando os delitos objetos dessa lei “[...] ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação” (v. artigo 2.º, inciso I, do PL n.º 2.725/2025);

- 3.ª) A revogação do artigo 20-C, também integrante da Lei n.º 7.716/1989, por meio do qual o legislador determinara que, na interpretação da mencionada Lei de 1989, “[...] o juiz deve considerar como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.” (cf. artigo 2.º, inciso II, do PL n.º 2.725/2025); e
- 4.ª) A anistia aos “[...] indivíduos já condenados, ou que estejam respondendo a processo penal, com base nas condutas tipificadas nos dispositivos alterados ou revogados por esta Lei, extinguindo-se a punibilidade dos respectivos crimes.” (v. artigo 3.º, do PL n.º 2725/2025).

Todas as pretendidas alterações em tela, vale destacar, recaem sobre redações anteriormente trazidas pela Lei n.º 14.532, de 11 de janeiro de 2023.

Depois de terem elaborado quadro comparativo e ilustrativo dessas propostas de mudanças legislativas, os Indicantes asseveraram a necessidade de Pareceres de Comissões Temáticas integrantes do IAB, tendo em vista o potencial impacto no mundo jurídico, bem como as consequências sociorraciais.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Por derradeiro, os proficientes confrades Indicantes solicitaram o específico encaminhamento dessa Indicação - após prévia inclusão em pauta e aprovação quanto à pertinência pelo Plenário do IAB - às Comissões de Direitos Humanos, de Igualdade Racial, de Direito Penal, bem como de Direito Constitucional, esta última mediante aditamento ocorrido em Sessão Ordinária do Instituto, para o fim de estudos e emissão de Pareceres a serem, igualmente, submetidos ao Pleno da “Casa de Montezuma”.

Recebida e aprovada de forma regimental, tal Indicação seguiu - com *urgência* - às Presidências daquelas Comissões, a fim de que nomeassem as respectivas Relatorias para a elaboração dos Pareceres.

Posteriormente, a partir de alinhamentos temático e metodológico, as Presidências das Comissões de Direito Constitucional, de Direitos Humanos e de Igualdade Racial autorizaram a elaboração, por suas Relatorias, de Parecer conjunto.

Consulta à tramitação do referido PL revelou que, no momento da elaboração do presente Parecer, aguardava-se o Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, pois, em 10 de junho do corrente ano, houve a apresentação do Requerimento de Apensação (REQ) n.º 2.232/2025, pelo Deputado Federal HELIO LOPES (PL/RJ), por meio do qual solicitava a juntada ao Projeto de Lei n.º 2.787/2023, que pretende alterar e excluir dispositivos da Lei n.º 7.716/1989 e do Código Penal, a fim de revogar o crime de injúria praticada em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional e “[...] *para defender e ampliar o direito de liberdade de expressão no âmbito do exercício das atividades econômicas, esportivas, artísticas, literárias e culturais do país*” (sic). Aliás, requereu também o apensamento de outros projetos que possuem o mesmo



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

objeto do ora debatido, quais sejam: PL n.º 2.715/2025; n.º 2.726/2025; e n.º 2.742/2025.

Por conseguinte, é inegável que o tema central, em suma, consiste no alegado conflito entre *liberdade de expressão* e *dignidade da pessoa humana*.

Eis o *breve relato* e a *delimitação do tema*.

## **2) DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 2.725/2025 (CÂMARA DOS DEPUTADOS) E DA AFRONTA A TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

O PL em debate, além de precária técnica redacional e legislativa, representa nítido retrocesso civilizatório.

*Permissa venia*, utilizou-se ainda de estratégia sofismática ao se tentar implementar, por via oblíqua, ampla anistia acerca de tipo de injusto racial, inclusive para os casos em que inicialmente se pretendeu apenas a diminuição do lapso temporal sancionatório.

Segundo a justificção do referido PL, as mudanças legislativas trazidas pela Lei n.º 14.532/2023, sancionada pelo Presidente LULA, ao elevarem as penas relativas ao crime de injúria - se cometido em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional - e agravá-las - quando tal tipo de injusto tenha sido configurado em contexto de diversão ou de recreação - “[...] passaram a representar um risco concreto à liberdade de expressão artística, especialmente no campo do humor e da sátira. [...]” (sic).



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Para a pretendida revogação dos artigos 20-A e 20-C, ambos da Lei n.º 7.716/1989, com a redação que lhes fora dada pela citada Lei de 2023, a justificação do PL assevera que busca “[...] reafirmar o compromisso do ordenamento jurídico com a Constituição Federal, particularmente com o art. 5.º, incisos IV, VI e IX, que asseguram a livre manifestação do pensamento, a liberdade de consciência e a liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença. [...]” (sic).

Nesse contexto, chega a citar a recente condenação de um humorista “[...] por conta de piadas feitas em contexto explícito de apresentação humorística, reacendendo o debate público sobre os limites entre discurso de ódio e liberdade criativa”, de modo que a suposta utilização da Lei de 1989 “[...] para punir manifestações humorísticas representa uma perigosa ampliação de sua finalidade original, podendo transformar o Estado em agente censor da arte e do pensamento crítico.” (sic).

As justificativas da autora do PL prosseguem, no sentido de que o humor, por natureza, seria algo voltado mesmo à exploração do “absurdo”, do “exagero” e do “desconforto”, e assim, muitas vezes, “[...] transita por temas sensíveis como forma de provocar reflexão social.”. E advertem que a dita criminalização daquele (do humor), “[...] sob a alegação de discurso discriminatório é equiparar ficção a ato de violência real, o que representa um grave desvio hermenêutico.” (sic).

Ao retomar as críticas aos artigos 20-A e 20-C, ambos da Lei de 1989, os quais pretende revogados, a justificação do PL considera, quanto ao primeiro dispositivo, que a sua redação, “[...] embora bem-intencionada, falha ao não distinguir a violência real da manifestação simbólica ou satírica.” (sic), enquanto a autonomia judicial para a consideração de atitudes e tratamento como



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

discriminatórios, prevista no artigo 20-C dessa Lei, faz deste um dispositivo legal “[...] inadequado [...]” (sic).

No mais, tais pretensas justificativas afirmam que o legítimo e necessário combate à discriminação e ao preconceito deveria se “[...] dar por meio de instrumentos proporcionais, que não sufoquem liberdades fundamentais” (sic), e ainda, alertam que o ordenamento jurídico já possui mecanismos aptos ao enfrentamento da discriminação e à busca de reparações pelos que se entendam como ofendidos.

E o arremate dessa justificação ao PL em tela se deu pela afirmação de que “[...] a criminalização de manifestações artísticas, sobretudo quando dissociadas de qualquer incitação real à violência, constitui uma afronta ao Estado Democrático de Direito, sobretudo com a imposição de penas severas e restritivas da liberdade, o que só se vislumbra em Estados autoritários – o que, ainda, esperamos não ser o caso do Brasil.” (sic).

Por respeito aos princípios deontológicos da Advocacia e ao respectivo Código de Ética Profissional, não será, durante o desenvolvimento do presente Parecer, abordado o caso específico e ainda *sub judice* que envolveu a pessoa mencionada na justificação do PL n.º 2.725/2025.

*Concessa maxima venia*, considerados os contextos social e jurídico-legal pátrios, a justificação acima não é hábil ao fim legislativo pretendido pelo PL ora debatido.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu Preâmbulo, destaca o *exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança* (onde se pode englobar também a jurídica), o *bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade* e a



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

*justiça como valores supremos da sociedade brasileira, a qual se pretende fraterna, além de pluralista e desprovida de qualquer preconceito.*

Desvela, ainda, a relevância dada à *harmonia social* e ao *compromisso*, na ordem interna e internacional, *para a solução pacífica de controvérsias.*

Tem-se, assim, já no Preâmbulo constitucional, a referência explícita aos *valores republicanos supremos ou da própria democracia*, os quais possuem inegável carga e eficácia jurídica *interpretativa, integrativa e imperativa.*

Posto isso, além do valor jurídico-normativo, esse Preâmbulo assume posição de vetor da interpretação e da aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Nesse sentido, aliás, a obra de LUIZ PINTO FERREIRA<sup>1</sup>, constitucionalista de escol, ensina que apesar da topografia é (o Preâmbulo) parte integrante da CF/1988 e tem fundamento de validade hierarquicamente superior aos das leis ordinárias.

Além disso, são *objetivos da República Federativa do Brasil*, previstos no artigo 3.º, incisos I e IV, da CF/1988, *constituir uma sociedade livre, justa e solidária*, bem como *promover do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Esse *dever de prevenção e repressão a todas as modalidades de preconceito e discriminação* também se mostra presente no âmbito do artigo 5.º da CF/1988, cujo inciso XLII estipula que *a prática do racismo é crime inafiançável, imprescritível e estará sujeita à pena de reclusão*, nos termos da legislação penal.

---

<sup>1</sup> cf. **Preâmbulo**. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. Vol. LIX. São Paulo : Saraiva, 1977, p. 505.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

E sendo a Constituição Federal sistema aberto de normas e de princípios (v. artigo 5.º, § 1.º e § 2.º), nota-se ainda, quanto ao tema, a harmonia e o respeito do ordenamento jurídico brasileiro diante dos compromissos assumidos na ordem externa, portanto, em cumprimento aos princípios regentes das relações internacionais da República, consistentes também na *prevalência dos direitos humanos, no repúdio ao racismo e na cooperação entre os povos para o progresso da humanidade* (v. artigo 4.º, incisos II, VIII e IX).

Afinal, a proteção constitucional contra preconceito e discriminação raciais está em consonância com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos inerentes à temática, dentre os quais: *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Nações Unidas em 1948 (v. artigo 2, item 1); *Convenção Americana sobre Direitos Humanos/Pacto de São José da Costa Rica* (CADH), internalizada pelo Decreto n.º 678/1992 (cf. artigo 1, item 1; artigo 13, item 5; artigo 17, item 2; artigo 24; e artigo 27, item 1); *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* (PIDCP), promulgado pelo Decreto n.º 592/1992 (v. Parte II, artigo 2, item 1, e artigo 4, item 1; Parte III, artigo 20, item 2, artigo 24, item 1, artigo 25 e artigo 26); *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial*, promulgada pelo Decreto n.º 65.810/1969 (cf. artigos IV e V); e *Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância*, promulgada pelo Decreto n.º 10.932/2022 (v. artigo 2).

Importante destacar que a referida *Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância* fora firmada pelo Governo brasileiro em 5/6/2013 e aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil em 18/2/2021, por intermédio do Decreto Legislativo n.º 1, o que se deu nos termos do § 3.º, do artigo 5.º, da CF/1988, parágrafo este incluído pela



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

denominada “Reforma do Judiciário”, a qual se deu via Emenda Constitucional n.º 45/2004.

O Governo brasileiro, em 28/5/2021, ainda depositou - perante a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) – o adequado ato de ratificação a tal Convenção Interamericana, que passou a vigorar para o Brasil, no plano jurídico externo, em 27/6/2021.

Diante disso, tem-se como indiscutível que essa Convenção da OEA - aprovada pelo Congresso Nacional depois da aludida “Reforma do Judiciário” - ingressou no ordenamento jurídico pátrio como instrumento normativo equivalente à Emenda Constitucional (v. CF/1988, artigo 5.º, § 3.º).

E antes mesmo de estabelecer em seu artigo 2 que todo ser humano “[...] é igual perante a lei e tem direito à igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada. [...]”, trouxe - em seu Capítulo I, artigo 1 - relevantes definições relativas às expressões “discriminação racial”, “discriminação racial indireta”, “discriminação múltipla ou agravada”, “racismo” e “intolerância”, como segue:

[...]

1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.

2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada.

4. Racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes.

5. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.

6. Intolerância é um ato ou conjunto de atos ou manifestações que denotam desrespeito, rejeição ou desprezo à dignidade, características, convicções ou opiniões de pessoas por serem diferentes ou contrárias. Pode manifestar-se como a marginalização e a exclusão de grupos em condições de vulnerabilidade da participação em qualquer esfera da vida pública ou privada ou como violência contra esses grupos.

“[...]”.

Não se deve olvidar, ademais, que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, antes mesmo da referida Emenda Constitucional n.º 45/2004, eram reconhecidos como *autoaplicáveis*, uma vez que definidores de direitos e garantias fundamentais, pois a CF/1988, ressalta-se, é um sistema aberto de normas e princípios (cf. artigo 5.º, § 1.º e § 2.º).



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Assim, tanto a Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, ao definir “[...] os crimes resultantes de preconceito de raça e de cor”, como o próprio Código Penal (CP) brasileiro, com as redações que lhes foram dadas pela Lei n.º 14.532, de 11 de janeiro de 2023 (cf. artigos 2.º-A; 20, § 2.º, § 2.º-A, § 2.º-B e § 3.º; 20-A; 20-B; 20-C; e 20-D; todos da Lei de 1989; e CP, artigo 140, § 3.º) respeitam, nesse contexto temático, os *valores supremos da democracia e o universal da dignidade da pessoa humana*, este último, aliás, expressamente previsto como fundamento republicano (CF/1988, artigo 1.º, III), não obstante, por natureza, seja verdadeiro objetivo basilar da República Federativa do Brasil.

Nota-se, sem dificuldade, que essa Lei de 1989, instituída como um dos instrumentos normativos voltados à prevenção e à repressão, pelo Estado, dos crimes de preconceito de raça, cor e etnia, portanto, expressão do Direito Antidiscriminatório, com as alterações nela introduzidas pela supramencionada Lei de 2023, sancionada pelo Presidente LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, *aumenta as penas dos tipos de injusto nela previstos quando configuram o denominado “racismo recreativo”* (v. artigo 20-A), bem como contém *relevantíssimo mecanismo de interpretação autêntica*, preconizado pelo artigo 20-C, *in verbis*:

[...]

Art. 20-A. Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação.

[...]

Art. 20-C. Na interpretação desta Lei, o juiz deve considerar como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.

[...]”.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

A partir disso - e evidentemente também motivado pelo determinado caso penal expressamente constante de sua justificação - é que o PL em debate pretende estabelecer *conflito entre esses imprescindíveis instrumentos de Direito Antidiscriminatório e a liberdade de expressão*, também fundamental e característica dos Estados Democráticos, assegurada pelo artigo 5.º, incisos IV e IX da CF/1988 e por meio de Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil (*v. g.* PIDCP, artigo 19; CADH, artigo 13; e DUDH, artigo 19).

Contudo, o direito à liberdade de expressão *não é absoluto ou ilimitado!*

Nesse sentido, o próprio *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, depois de estipular, no artigo 19, que “[...] ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. [...]” (item 1) e que toda pessoa “[...] terá direito à liberdade de expressão; [...]”, o que inclui “[...] a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. [...]” (item 2), prevê que o exercício desse direito “[...] implicará deveres e responsabilidades especiais. [...]”, e assim, “[...] poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. [...]” (item 3).

Ou seja: as restrições eventualmente admitidas seriam aquelas legitimadas em lei e para a preservação dos direitos fundamentais das demais pessoas.

Portanto, a “Lei dos Crimes Raciais” de 1989, alterada em 2023, ao prever punição agravada à hipótese do “racismo recreativo”, a exemplo da legislação



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

penal comum, a qual pune, via Código Penal, o denominado “racismo religioso”, está em harmonia com os ditames desse Diploma Internacional.

Contudo, nos casos em que eventualmente admitida colisão entre direitos fundamentais, há que se analisar, via de regra, cada situação, sob a perspectiva fática e jurídico-legal pertinente, a fim de se definir qual deles (direitos fundamentais conflitantes) prevalecerá.

Trata-se da aplicação do *princípio da proporcionalidade*, destacado pelo Direito Germânico e adotado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, voltado, destarte, à *análise das restrições a direitos fundamentais*, a fim de se *apurar se houve respeito à proporção entre causa e efeito*.

Segundo JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO<sup>2</sup>, tem-se como *elementos da proporcionalidade a adequação, a necessidade (ou exigibilidade) e a proporcionalidade em sentido estrito*, sendo que:

“Os dois primeiros, como já explicado, correspondem à idoneidade do meio para atingir o fim (adequação) e à imprescindibilidade de sua utilização (necessidade). O terceiro se relaciona mais diretamente à estimação da quantidade da utilização do meio e da mensuração do fim: serve para investigar se o ato não utilizou o meio de forma exagerada ou insuficiente. Aborda, portanto, o equilíbrio quantitativo entre causa e efeito, meio e fim, ato e consequência jurídica.

Em suma: o princípio da proporcionalidade diz respeito à compatibilidade quantitativa entre meios e fins, ou seja, permite a análise da equivalência de quantidade entre causa e efeito, meio e fim, ato e consequência, vedando atos que, apesar de se utilizarem dos meios corretos, abusam na quantificação destes. Não sem razão, é também chamado de ‘princípio da proibição do excesso’. E, na feliz formulação de Jellinek, corresponde à máxima de que ‘não se abatem pardais com tiros de canhão’.

Por outro lado, a proporcionalidade significa não só a necessidade de limitar a restrição de direitos fundamentais (proporcionalidade em sentido

---

<sup>2</sup> In **Teoria geral dos direitos fundamentais**, p. 26 - Disponível em: [https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_teorias\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade_teorias_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

negativo), como também a obrigação do Estado de proteger de forma eficiente os bens jurídicos mais caros à sociedade (proporcionalidade positiva).

Como afirma Ingo Sarlet, “o princípio da proporcionalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução de seus objetivos. Exageros, para mais (excessos) ou para menos (deficiência), configuram irretorquíveis violações ao princípio”. [...].”

Referido jurista ainda cita, no mesmo estudo e nesse sentido, voto do Ministro GILMAR MENDES proferido na ADI n.º 3.112, o qual resume, como segue, as *variadas perspectivas do princípio da proporcionalidade*:

“Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Utilizando-se da expressão de Canaris, pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção deficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).

(...) levando-se em conta o dever de proteção e a proibição de uma proteção deficiente ou insuficiente (*Untermassverbote*), cumpriria ao legislador estatuir o sistema de proteção constitucional-penal adequado.

Em muitos casos, a eleição da forma penal pode conter-se no âmbito daquilo que se costuma chamar de discricção legislativa, tendo em vista desenvolvimentos históricos, circunstâncias específicas ou opções ligadas a um certo experimentalismo institucional. A ordem constitucional confere ao legislador certas margens de ação, para decidir sobre quais medidas devem ser adotadas para a proteção penal eficiente dos bens jurídicos fundamentais.

(...) a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção”.

Desse modo, a proporcionalidade permite a *apuração da constitucionalidade de restrições a direitos fundamentais diante da existência de conflitos com outros direitos também fundamentais*, de modo que *as limitações são válidas e toleráveis para a satisfação de um imperativo interesse público*.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

E como destacado por JAIRO SCHÄFER<sup>3</sup>, há *três (3) enfoques* em análise:

- 1.º) Tem-se um direito fundamental que é o *objeto da limitação*;
- 2.º) Existe *outro direito fundamental* que é, por sua vez, o *objeto protegido*; e
- 3.º) O determinado *meio utilizado para a restrição de um dos direitos em benefício do outro*.

Isso implica o seguinte:

- a) O direito objeto de limitação somente sê-lo se essa providência servir ao alcance do bem visado (*adequação*);
- b) Esse mesmo direito deverá ser limitado de forma menos gravosa possível (*necessidade*); e
- c) Tal direito deverá ser limitado, ainda, somente na medida justa medida para a garantia do direito que deverá ser, dessa forma, assegurado (*ponderação* ou *proporcionalidade em sentido estrito*).

---

<sup>3</sup> SHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos Fundamentais: proteção e restrição**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2001, p. 108; *apud* CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**, p. 27 - Disponível em: [https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_teorias\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade_teorias_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Feitas essas considerações, tem-se que o princípio da proporcionalidade, nos casos de conflitos entre direitos fundamentais, é o adotado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para as devidas soluções.

Aliás, conforme amplamente noticiado, inclusive pela própria Assessoria de Imprensa do STF<sup>4</sup>, relevantes decisões dessa Corte têm garantido a prevalência do Direito Antidiscriminatório de forma destacada, como se deu, por exemplo, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 634, em que fora validada lei municipal que criara feriado na cidade de São Paulo/SP no dia 20 de novembro (“Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra”), reconhecendo-se que o cerne da discussão extrapolava o debate sobre a competência (se municipal ou federal) para a criação de feriados, pois, para o Pretório Excelso, tratava-se de tema essencialmente cultural, histórico e de ação afirmativa, de modo a existir inequívoco interesse municipal na instituição efetiva desse feriado.

Ainda no âmbito do STF, por meio do julgamento da ADPF n.º 186, foram corrigidas históricas desigualdades quanto às oportunidades de acesso a direitos pela população preta, por meio do reconhecimento da constitucionalidade do sistema de reserva de vagas ou cotas, baseado no critério étnico-racial, para ingresso nas universidades públicas.

Depois dessa decisão, houve a sanção da Lei n.º 12.711/2012, a qual criou cotas de critério racial em todas as instituições federais de ensino superior.

---

<sup>4</sup> Fonte: notícia sobre esse histórico de decisões postada no sítio eletrônico do STF, sob o título “Consciência Negra: decisões do STF contribuem para combater o racismo e promover a equidade racial”, por SUÉLEN PIRES, em 20/11/2024 - Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/consciencia-negra-decisoes-do-stf-contribuem-para-combater-o-racismo-e-promover-a-equidade-racial/#:~:text=O%20entendimento%20foi%20de%20que%20a%20inj%C3%BAria%2C%20como%20forma%20de,forma%20de%20realizar%20o%20racismo>



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

No julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 41, ocorrido em 2017, o Pleno do STF, validou a Lei Federal n.º 12.990/2014, a qual determina a reserva de 20% das vagas para pessoas negras em concursos públicos voltados à Administração Pública Federal (direta e indireta), ocasião em que se reconheceu que essa ação afirmativa estava em harmonia com o *princípio da isonomia*.

Em 2018, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239, e assim, declarou legítimo o critério de autoatribuição de identidade quilombola voltado à regularização de seus territórios.

No ano de 2019, o Plenário do Supremo, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 494.601, entendeu como constitucional a lei do Estado do Rio Grande do Sul que assegurava a liberdade religiosa consistente em cultos de religiões de matriz africana, reconhecendo que seus rituais debatidos naquele recurso são patrimônio cultural imaterial.

Em meados de 2024, na ADI n.º 7.654, o Supremo concedeu liminar para a prorrogação da vigência da lei de cotas em concursos públicos federais, até que o Congresso Nacional aprovasse nova norma sobre a matéria, uma vez que a vigência dessa legislação originária estava prestes a expirar.

Para tanto, ressaltou que o fim da vigência dessa ação afirmativa, desprovida da análise dos respectivos efeitos, afrontaria a própria legislação infraconstitucional e a CF/1988, na medida em que se busca a formação de uma sociedade justa e solidária, bem como a erradicação das desigualdades sociais e dos preconceitos e discriminações de quaisquer formas.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Tem-se, ainda, o julgamento liminar da ADPF n.º 635, relativa à restrição de operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro durante a última pandemia, ocasião em que também se destacou o impacto das ações policiais sobre a população negra e parda dessas comunidades e em casos de violência policial.

Também o julgamento de *habeas corpus* (HC n.º 208.240), em abril de 2024, quando restou reconhecida, pela Corte Suprema, a ilegalidade de abordagens policiais motivadas exclusivamente pela cor da pele.

E mais!

Quanto à injúria racial, o julgamento de outro *habeas corpus* (HC n.º 154.248) em que o STF reconheceu tal delito como *modalidade de racismo*, tornando-o igualmente *imprescritível*.

Assim, no presente caso, se a análise da matéria de Direito em tela, ainda que *in abstracto*, adotar o enfoque do *conflito entre direitos basilares dos cidadãos*, ou seja, *entre o sistema de normas e princípios antidiscriminatórios*, estes com natureza de garantias fundamentais, e o direito também fundamental à liberdade de expressão, a conclusão será a de que os primeiros - isto é, os de natureza antidiscriminatória - devem prevalecer, pois mais próximos da preservação da dignidade da pessoa humana.

É que a dignidade da pessoa humana, considerada como *valor supremo*, *universal e fundante*, além de objetivo da República Federativa do Brasil por natureza, *irradia-se pelos campos jurídico, político, social, econômico*, enfim, está na base da vida nacional e atrai conteúdos de todos os demais direitos fundamentais da pessoa, de forma unificadora.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

A pretensão constitucional, por conseguinte, é a de que a República Federativa do Brasil construa uma *sociedade de pessoas livres* em que a *justiça - distributiva e retributiva - seja um fator de dignificação da pessoa humana*, onde o *sentimento de responsabilidade e de apoio recíprocos sedimente a ideia de comunidade fundada no bem-estar comum*, por meio de um Estado Democrático de Direito *voltado a realização da justiça social*, esta no sentido da *liberdade*, da *igualdade* e da *fraternidade*, valores estes oriundos da Revolução Francesa, como destacado por J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA<sup>5</sup>.

Posto isso, não se pode admitir que a invocação irrestrita e absoluta da liberdade de expressão constitua meio de isenção à apuração e à responsabilização penal decorrentes da comprovação - observado o devido processo legal penal e seus corolários - quanto à prática de crimes raciais.

Sequer é admissível, nesse contexto, a cogitação de censura no campo da comunicação social, mediante invocação do artigo 220 da CF/1988, para a tentativa de indevida legitimação de preconceitos e discriminações de qualquer natureza, sobretudo sob o ilusório rótulo de “recreativos”.

Afinal, o artigo 221, inciso IV, da Constituição da República, determina que a comunicação social, realizada por intermédio da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão, *atenderá ao princípio consistente no respeito a valores éticos e sociais da pessoa e da família, o que não se adequa a qualquer modalidade ou discurso advindos do racismo estrutural*.

---

<sup>5</sup> v. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 2.<sup>a</sup> ed. Vol. I - Coimbra : Coimbra Editora, 1984, p. 59.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Junte-se a isso o fato de inexistir, na justificação do PL objeto de análise, qualquer fundamento idôneo quanto à proposta de redução sancionatória penal relativa ao tipo do artigo 2.º-A da Lei n.º 7.716/1989.

No mais, a precariedade redacional e de técnica legislativa, caracterizadora do PL n.º 2.725/2025, restara enfatizada pelo respectivo artigo 3.º, por meio do qual se pretende anistiar as práticas de fatos englobados pela definição de crime comum, algo juridicamente impossível sob a perspectiva da Dogmática Penal.

É o que esclarece JUAREZ CIRINO DOS SANTOS<sup>6</sup>, ao asseverar que o termo *anistia* vem do grego *amnestia*, cujo significado é esquecimento ou amnésia, constituindo ato de competência do Poder Legislativo que “[...] *tem por objeto fatos definidos como crimes políticos, militares ou eleitorais - portanto, não abrange fatos definidos como crimes comuns -, e por objetivo beneficiar uma coletividade e autores desses fatos, sendo concedida sob a forma de lei descriminalizadora, anulando todos os efeitos penais da criminalização (exceto os efeitos civis). [...]*”.

E conclui, tal proficiente jurista, que a *significação jurídico-constitucional e política* da anistia “[...] *aparece em tempos de crise social aguda, como revoluções, guerras civis ou outros conflitos políticos internos, em que funciona como elemento indispensável de pacificação social, mediante correção de injustiças produzidas pela criminalização ou punição de determinados fatos. [...]*”.

---

<sup>6</sup> cf. SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito penal: parte geral**. 6ª ed., ampl. e atual. – Curitiba/PR : ICPC Cursos e Edições, 2014, p. 651. O autor, sobre o tema da *anistia*, ainda cita obras na mesma linha de seu raciocínio acima exposto e transcrito, quais sejam: JESCHECK/WEIGEND, **Lehrbuch des Strafrechts**, 1996, 5.ª edição, § 88, I, p. 923; KÖHLER, **Strafrechts**, 1997, p. 693; DIMOULIS, **Die Begnadigung in vergleichender Perspektive**. *Rechtsphilosophische, verfassungs- und strafrechtlinche Probleme*, 1996; e SWENSON JR., **Problemas de validade da lei de anistia brasileira (Lei n.º 6.683/79)**, UNIMEP (dissertação de mestrado), 2006, p. 87 e seguintes.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Como se não bastasse e *ad argumentandum tantum*, ao buscar a indevida anistia (*causa de extinção de punibilidade*; CP, artigo 107, II) e de forma geral - ou seja, daqueles(as) que tenham sido definitivamente condenados(as) ou que estejam a responder processos criminais com base nas condutas tipificadas, mas pretendidas como alteradas e revogadas - o texto desse PL, em seu artigo 3.º, fora *redundante*, uma vez que registrou o respectivo *efeito* (*extinção da punibilidade*), algo evidentemente desnecessário, dada a natureza do ato nele proposto, segundo a Dogmática Penal.

Ademais, ao incluir na pretensa anistia quem esteja respondendo a processo pela conduta que nada pode ter com o denominado “racismo recreativo” e cuja pena abstrata se desejava reduzida, salta aos olhos a notória ausência de fundamentos jurídico-legais e de esclarecimentos a tanto nas justificações do PL.

Aliás, sequer houve justificativa acerca da utilidade da redução de uma pena *in abstracto* que, nessa situação, não seria efetivamente aplicada, dando-se a impressão de que teria sido criada uma moldura legislativa a distorcer o que realmente se buscava fosse aprovado: a ampla aplicação de anistia nesses e nos vindouros casos de tipos de injusto raciais, algo que apenas enfatiza aludidas teratologia e impossibilidade jurídica.

Há que se atentar, também, ao *princípio da proibição do retrocesso na seara dos Direitos Humanos*, preconizado pelo artigo 30 da DUDH, como fora ponderado pelo Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), então Ministro do STF, RICARDO LEWANDOWISKI<sup>7</sup>, *in verbis*:

---

<sup>7</sup> cf. Artigo intitulado “*Proibição do retrocesso*”, publicado pelo Jornal Folha de S. Paulo, seção *Opinião*, p. A03, no dia 1 de fevereiro de 2018 (quinta-feira) - Disponível em: <http://edicaodigital.folha.uol.com.br/index.htm#/edition/75469?page=2&section=1>



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

“Independentemente da geração a que pertençam, milita a favor dos direitos fundamentais, em especial dos sociais, o princípio da proibição do retrocesso, plasmado no art. 30 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, da ONU, cuja redação é a seguinte: ‘Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos’.

Em lição muito oportuna, considerada a quadra pela qual passamos, o jurista português Gomes Canotilho pontua que a ‘proibição do retrocesso nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas [...], mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos’, sob pena de afronta aos postulados da legítima confiança e da segurança dos cidadãos.

Isso porque ‘o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido’, sendo inconstitucional a sua supressão, ‘sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios’. [...]”.

E arremata:

“[...] O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade.”.

O *princípio da proibição do retrocesso* também decorre da *Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância* - a qual, vale ressaltar, no ordenamento jurídico brasileiro, equivale à Emenda Constitucional - como se depreende de suas Disposições Gerais, contidas no 16, itens 1 e 2, onde, mediante interpretação autêntica, estipulou-se o seguinte:

“[...]”

Artigo 16

Interpretação



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

1. Nenhuma disposição desta Convenção será interpretada no sentido de restringir ou limitar a legislação interna de um Estado Parte que ofereça proteção e garantias iguais ou superiores às estabelecidas nesta Convenção.

2. Nenhuma disposição desta Convenção será interpretada no sentido de restringir ou limitar as convenções internacionais sobre direitos humanos que ofereçam proteção igual ou superior nessa matéria.

[...]”.

Em face do que exposto, o PL ora debatido afronta valores supremos da democracia e, *concessa maxima venia*, representa instrumento de fomentação do racismo estrutural e de todas as suas modalidades - explícitas ou tácitas - de manifestações violentas, preconceituosas e discriminatórias, nelas incluídos os nefastos discursos de ódio pela não aceitação das diferenças, isto é, pela intolerância atentatória à dignidade das pessoas humanas.

### **3) CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTOS**

Posto isso, conclui-se, *s. m. j.*, que o Projeto de Lei n.º 2.725/2025, apresentado pela Deputada Federal CAROLINE DE TONI (PL/SC), é *inconstitucional* e violador de Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, de modo que se opina por sua total rejeição no âmbito do Poder Legislativo, consoante os fundamentos e argumentos jurídicos desenvolvidos no presente Parecer, este *ad referendum* dos(as) proficientes consócios(as) participantes de oportuna Sessão Plenária do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Se aprovado pelo Pleno do IAB Nacional, sugere-se o encaminhamento do teor deste Parecer às Excelentíssimas Presidências da República, do Senado e da



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

Fundado em 1843

Câmara dos Deputados; ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; ao Ministério Público Federal; à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para suas ciências e posicionamentos sobre o tema.

Rio de Janeiro/RJ, 23 de junho de 2025.

**Cynthia Polliane Camandaroba da Silva**

Relatora pela Comissão de Igualdade Racial

**Laura Taddei Alves Pereira Pinto Berquó**

Relatora pela Comissão de Direitos Humanos

**Érick Vanderlei Micheletti Felício**

Relator pela Comissão de Direito Constitucional