



COMISSÃO DE IGUALDADE RACIAL
PARECER – PROJETO DE LEI Nº 283/2025

I. IDENTIFICAÇÃO

Pareceristas: Lúcia Helena Silva Barros de Oliveira e Carmen Lucia Lourenço Felipe

Interessado: Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

EMENTA: Projeto de Lei nº 283/2025. Análise jurídica e sua compatibilidade com a igualdade racial.

II. APRESENTAÇÃO DO PARECER

Em atendimento à indicação formulada pela Presidência da Comissão de Igualdade Racial, apresenta-se o presente Parecer, cujo objetivo é analisar o Projeto de Lei nº 283/2025, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguirí.

Busca-se avaliar o projeto em conformidade com os princípios constitucionais vigentes, com a legislação atual e, especialmente, sob a ótica da igualdade racial.

O Projeto de Lei nº 283/2025 propõe a modificação dos artigos 1º e 20, ambos da Lei 7.716/1989, com redação determinada pela Lei nº 14.532/2023, nos seguintes termos:

Art. 1º.....

Parágrafo único. **Os crimes previstos nesta Lei podem ser cometidos contra pessoas de qualquer cor, raça, etnia, religião ou procedência nacional.**

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.

Segundo a justificativa, o projeto busca fortalecer a legislação, ampliando sua proteção a qualquer indivíduo vítima de discriminação no Brasil, sem enfraquecer a proteção contra o racismo. Eis um trecho da justificativa:

A Lei nº 7.716, de 1989, representa um marco fundamental no combate à discriminação no Brasil, estabelecendo punições para crimes resultantes de preconceito de raça e cor. Seu impacto na promoção da igualdade e no combate ao racismo é inegável. No entanto, há outros grupos que também são vítimas de atos discriminatórios análogos e que necessitam da mesma proteção legal. O presente projeto não substitui nem enfraquece a legislação existente, mas a fortalece ao garantir que qualquer indivíduo, independentemente de sua identidade racial, étnica, religiosa ou nacional, esteja amparado contra práticas discriminatórias.

Atualmente, a Lei nº 7.716/89, com redação determinada pela Lei nº 14.532/2023,



assim dispõe:

Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)

[...]

Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)

Pena: reclusão de um a três anos e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)

Para fundamentar este Parecer, apresentam-se, a seguir, uma breve contextualização histórica e uma análise sucinta do cenário jurídico.

III. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DA ESCRAVIZAÇÃO AOS DIAS ATUAIS

O processo de escravização no Brasil deixou marcas profundas e persistentes, cujas consequências ainda se manifestam nas desigualdades sociais, no acesso a direitos e nas violações à dignidade humana. O país tem hoje a terceira maior população carcerária do mundo, composta majoritariamente por pessoas negras, revelando o peso histórico de 353 anos de escravização.

Os primeiros escravizados chegaram em 1535, e apenas em 1888 foi editada a Lei Áurea (Lei nº 3.353/1888). A chamada “liberdade” foi, então, concedida sem a devida garantia de condições materiais: não houve acesso à terra, à educação, a trabalho digno ou moradia. Os “libertados” foram relegados a salários miseráveis e condições sub-humanas, perpetuando as desigualdades, sendo compelidos a trabalhar em troca de comida e abrigo, sem uma renda — e, mesmo entre aqueles com renda, sem uma renda digna que assegurasse o mínimo necessário à sua sobrevivência.

Destaque-se que a primeira lei de educação proibía, inclusive, que os escravizados e os libertos frequentassem escolas, reforçando, assim, a exclusão social. Como destaca Livia Vaz:

A análise da questão educacional no Brasil revela um cenário de desigualdades historicamente determinadas que ainda produzem seus deletérios efeitos, gerando uma espécie de concentração do conhecimento formal. Assim, os altos níveis de escolaridade se mantêm ao longo dos



séculos como acúmulo de privilégios hereditariamente transmitidos no interior do mesmo grupo étnico-racial, em detrimento da estagnação imposta aos grupos raciais vulnerabilizados, notadamente a população negra.¹

Cida Bento, em *O pacto da branquitude*,² ressalta que a herança escravocrata, raramente discutida, gerou privilégios para as pessoas brancas que se reproduzem até hoje. Em suas palavras:

Fala-se muito na herança da escravidão e nos seus impactos negativos para as populações negras, mas quase nunca se fala na herança escravocrata e nos seus impactos positivos para as pessoas brancas.

[...]

Assim é que a realidade da supremacia branca nas organizações públicas e privadas da sociedade brasileira é usufruída pelas novas gerações brancas como mérito do seu grupo, ou seja, como se não tivesse nada a ver com os atos anti-humanitários cometidos no período da escravidão, que corresponde a 4/5 da história do país, ou com aqueles que ainda ocorrem na atualidade.

[...]

O herdeiro branco se identifica com outros herdeiros brancos e se beneficia dessa herança, seja concreta, seja simbolicamente; em contrapartida, tem de servir ao seu grupo, protegê-lo e fortalecê-lo. Este é o pacto, o acordo tácito, o contrato subjetivo não verbalizado: as novas gerações podem ser beneficiárias de tudo que foi acumulado, mas têm que se comprometer “tacitamente” a aumentar o legado e transmitir para as gerações seguintes, fortalecendo seu grupo no lugar de privilégio, que é transmitido como se fosse exclusivamente mérito. E no mesmo processo excluir os outros grupos “não iguais” ou não suficientemente meritosos.

Na verdade, nossa sociedade ainda não se libertou das amarras do racismo, apesar de estarmos em 2025, fazendo-se presente, em nosso cotidiano, a seletividade do direito penal e processual penal como forma, entre tantas, de reforçar as desigualdades sociais.

Não por acaso, o Conselho Nacional de Justiça publicou, em 2024, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, de aplicação obrigatória em todo o Judiciário brasileiro. Com isso, reconheceu-se a necessidade de que o Poder Judiciário atue contra a reprodução do racismo, assumindo o dever de evitar a violência racial. Evidentemente, esse dever não é exclusivo do Judiciário: cabe a todos nós combatê-lo, sobretudo porque a Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso III, assegura a dignidade da pessoa humana e, em seu artigo 4º, repudia expressamente o racismo.³

¹VAZ, Livia Sant’Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2020, p. 30. (Coleção Feminismos Plurais.)

²BENTO, Cida. *Pacto da branquitude*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 23.

³“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;



Como afirma Silvio de Almeida,⁴ racismo é “uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial a que pertençam”. Esse conceito ajuda a compreender a incompatibilidade do PL nº 283/2025 com a legislação vigente.

De fato, muitos brasileiros insistem em afirmar que “não temos racismo em nosso país”. No entanto, a realidade evidencia o racismo estrutural, institucional e até mesmo algorítmico — múltiplas expressões que atravessam nossa sociedade e exigem a ruptura do chamado *pacto da branquitude*. Como ironizou Lélia Gonzáles:

Racismo? No Brasil? Quem foi que disse? Isso é coisa de americano. Aqui não tem diferença porque todo mundo é brasileiro acima de tudo, graças a Deus. Preto aqui é bem tratado, tem o mesmo direito que a gente tem. Tanto é que, quando se esforça, ele sobe na vida como qualquer um. Conheço um que é médico; educadíssimo, culto, elegante e com umas feições tão finas... Nem parece preto.⁵

Nesse contexto, na tentativa de conter a discriminação racial, o Brasil vem editando normas para reafirmar direitos. Em 2010, foi sancionado o *Estatuto da Igualdade Racial*, garantindo à população negra igualdade de oportunidades e valorizando sua dignidade social e cultural. Em 2022, por meio do Decreto nº 10.932, o país ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

Observa-se, portanto, um esforço contínuo para enfrentar as consequências do processo de escravização. Esse esforço deve envolver todos os Poderes e também a sociedade civil. Dessa forma, a análise do PL nº 283/2025 não pode ser dissociada da contextualização histórica da escravidão e de seus efeitos ainda presentes. A legislação vigente deve ser interpretada à luz das desigualdades raciais e sociais vividas pela população negra no Brasil.

IV. O CENÁRIO JURÍDICO SOB A LEI Nº 7.716/1989

As condutas de cunho racial ofensivas, antes consideradas mera contravenção penal,

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;”

⁴ALMEIDA, Silvio de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019, p. 25.

⁵GONZALES, Lélia. “Racismo e sexismo na cultura brasileira”, *Revista Ciências Sociais Hoje: Anuário da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, 1984, p. 223-244.



passaram a ser tipificadas como crime com a Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó, em homenagem ao então Deputado Federal Carlos Alberto Caó — advogado e jornalista que, inclusive, teria contribuído para a aprovação do artigo 5º, inciso XLII, da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece a imprescritibilidade e a inafiançabilidade do crime de racismo, além de sujeitar quem o comete à pena de reclusão.

A Lei nº 9.459/1997 ampliou a proteção, incluindo cor, etnia, religião e procedência nacional. Em 2023, a Lei nº 14.532 reconheceu a injúria racial como forma de racismo, tornando-a imprescritível e inafiançável, em conformidade com o artigo 5º, XLII, da Constituição Federal.

Reconhecendo que o racismo é uma concepção odiosa e antagônica aos princípios civilizatórios que devem ser assumidos por nosso país, o Supremo Tribunal Federal, no HC nº 154.248 declarou a imprescritibilidade da injúria racial, até então prevista no artigo 140, parágrafo 3º, do Código Penal:

Mostra-se insubsistente, desse modo, a alegação de que há uma distinção ontológica entre as condutas previstas na Lei 7.716/1989 e aquela constante do art. 140, § 3º, do CP. Em ambos os casos, há o emprego de elementos discriminatórios baseados naquilo que sociopoliticamente constitui raça (não genética ou biologicamente), para a violação, o ataque, a supressão de direitos fundamentais do ofendido. Sendo assim, **excluir o crime de injúria racial do âmbito do mandado constitucional de criminalização por meras considerações formalistas desprovidas de substância, por uma leitura geográfica apartada da busca da compreensão do sentido e do alcance do mandado constitucional de criminalização é restringir-lhe indevidamente a aplicabilidade, negando-lhe vigência (grifos apostos).**

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, também se reconheceu que a injúria racial merecia tratamento diferenciado, em razão do descompasso existente entre sua antiga classificação penal — restrita ao artigo 140, parágrafo 3º, do Código Penal — e a gravidade da conduta.

Após a publicação da Lei nº 14.532/2023, uma situação especial merece destaque: um caso julgado pelo STJ suscitou a discussão sobre o que alguns chamaram de *racismo reverso*. Antes, porém, é fundamental ressaltar a impossibilidade da existência de racismo reverso. Isso porque foi a população não branca quem, historicamente, sofreu a imposição de uma suposta inferioridade e as consequências cruéis disso. Nesse sentido, merece ser citado o magistério de Luciano Góes em *Direito Penal Antirracista*:

Por questões pedagógicas, preciso luzir que não há nenhuma possibilidade da ocorrência do famigerado *racismo inverso*, já que racismo se constitui em um sistema de dominação erguido através do desprezo da dignidade



de povos outrificados, expulsos do projeto branco de “humanidade” por uma inferioridade construída por saberes brancos. Assim, seria necessário considerar todo o processo histórico que estabiliza o racismo antinegro, inverter os lugares preestabelecidos pelo colonialismo e aplicar a corpos brancos todas as incomensuráveis violências desumanizantes experimentadas por corpos objetificados (pela branquitude) para que pudéssemos cogitar a ideia de racismo contra brancos.⁶

Retomando o caso apreciado pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no HC nº 929.002, verifica-se que a Corte Cidadã rejeitou de forma categórica a tese de racismo reverso, determinando o trancamento da ação penal que imputava a um homem negro o crime de racismo com fundamento na Lei nº 14.532/2023 (que alterou a Lei nº 7.716/1989), em razão de ofensa proferida contra um homem branco em função da cor de sua pele. Importante transcrever parte da decisão em foco:

A impetração, assim, visa ao trancamento da ação penal por sustentar ser inviável a prática da injúria qualificada, uma vez que não existe o denominado “racismo reverso”.

Portanto, a discussão consiste em saber se é possível que um homem negro possa praticar o crime de injúria racial tendo como vítima uma pessoa branca em razão da cor de sua pele.

De plano, registro que a resposta é negativa, pelos motivos que passo a expor.

Primeiramente, cumpre observar que os fatos foram praticados em 6/7/2023, de modo que o tipo penal vigente relativo ao crime de injúria racial é o do art. 2º-A da Lei n. 7.716/1989, cuja pena é de 2 a 5 anos, e multa conforme redação dada pela Lei n. 14.532/2023.

A redação do dispositivo em questão estabeleceu que a injúria será qualificada quando presentes as elementares normativas raça, cor, etnia e procedência nacional.

O próprio legislador, no art. 20-C da Lei n. 14.532/2023, dispôs:

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.

Embora não haja margem a dúvidas sobre o limite hermenêutico da norma, é necessário reforço argumentativo para rechaçar qualquer concepção tendente a conceber a existência do denominado racismo reverso.

O racismo é um fenômeno social construído com base no contexto histórico do século XVI, notabilizando-se a partir de invasões, espoliações e dominação dos povos europeus, especialmente sobre aqueles que vivem na América, África e Ásia. Assim, a estigmatização humana não foi outra coisa senão uma forma de hierarquizar e inferiorizar todos aqueles que foram considerados inferiores pelos que se apresentaram como colonizadores (LIMA, Fernanda da Silva; BORGES, Gustavo. Publicidade e racismo reverso: o que uma campanha publicitária tem a revelar sobre o racismo no Brasil. in *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 123, ano 28, p. 37-76. São Paulo: Ed. RT, maio-jun.

⁶ GOES, Luciano. *Direito Penal Antirracista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 226.



2019). (Grifos nossos.)

V. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE

Do exposto, conclui-se, em linhas gerais, que o PL nº 283/2025 afronta, de forma insuperável, princípios constitucionais estruturantes da ordem democrática brasileira, dentre os quais se destacam:

- * **Art. 1º, III** – dignidade da pessoa humana;
- * **Art. 3º, IV** – promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- * **Art. 4º, VIII** – repúdio ao racismo;
- * **Art. 5º, XLII** – racismo como crime inafiançável e imprescritível.

Além disso, o Projeto viola o princípio da vedação ao retrocesso, ao diluir a finalidade específica da Lei nº 7.716/1989 e esvaziar sua função reparatória e histórica de combate ao racismo antinegro. A legislação em vigor não nasceu por acaso: foi fruto de intensa mobilização social, do reconhecimento da dívida histórica do Estado brasileiro e da necessidade de alinhar o país a compromissos internacionais de combate à discriminação racial.

Não se trata, portanto, de negar proteção a todas as pessoas — a Constituição já assegura, de forma ampla, a tutela da honra e da dignidade de todos os cidadãos. O que está em jogo é a preservação de um marco legal construído para enfrentar uma desigualdade estrutural, cujas raízes remontam ao processo de escravização do negro e cujos efeitos ainda se fazem sentir em índices de encarceramento, de pobreza, de violência e de exclusão da população negra.

Relativizar a especificidade da legislação antirracista compromete não apenas a eficácia normativa interna, mas também a credibilidade internacional do Brasil, já que o país é signatário de tratados como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU) e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (OEA).

VI. CONCLUSÃO

O Brasil ainda não conseguiu se libertar por completo das amarras da escravidão. O racismo estrutural, historicamente imposto ao povo negro, permanece presente em nossa sociedade e merece nossa mais profunda preocupação.



A legislação vigente, na forma como foi redigida, busca corrigir — ainda que de maneira gradual — as consequências de séculos de discriminação que se arrastam desde a escravização. Avançamos em alguns pontos, mas o caminho a ser percorrido ainda é longo e exige perseverança.

Não se defende aqui a utilização do direito penal como instrumento de vingança. Ao contrário, reconhecemos que ele deve ser aplicado como *ultimo ratio*, em respeito aos seus princípios estruturantes. Também não se nega, como já destacado, a necessidade de proteger a honra de todas as pessoas, inclusive as não negras, pois a Constituição Federal assegura tal proteção a todos. O que se discute é a finalidade específica da lei e seu adequado enquadramento como resposta civilizatória da sociedade frente ao racismo.

Por outro lado, não é admissível a manutenção do chamado *pacto da branquitude*, pois ele afronta diretamente os princípios da igualdade, da dignidade humana e da proporcionalidade. Nesse contexto, a ampliação indiscriminada da legislação atual implicaria um retrocesso inaceitável, esvaziando o propósito histórico da Lei nº 7.716/1989 e da Lei nº 14.532/2023.

Assim, ao contribuir com o presente debate, concluímos que a aprovação do PL nº 283/2025 comprometeria os princípios constitucionais da igualdade, da vedação ao retrocesso, da proporcionalidade e da razoabilidade. Por essas razões, não se recomenda a alteração legislativa pretendida, uma vez que o escopo da Lei de Racismo deve permanecer voltado à sua finalidade original: enfrentar o racismo estrutural, que marca, de forma persistente, a realidade da população negra no Brasil.

É o Parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2025

Lúcia Helena Oliveira é Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, com atuação destacada na área criminal; mestre em Direito e pós-graduada em Relações Étnico-Raciais; foi Coordenadora de Defesa Criminal da Defensoria Pública, integrou o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e atua na Comissão de Política Criminal da ANADEP; participa dos Fóruns Permanentes de Direito Penal e Relações Étnico-Raciais da EMERJ, e integra a Comissão de Criminologia e Igualdade Racial, ambas do IAB; membro da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura (ABRASCI).

Carmen Lucia Lourenço Felipe é advogada criminalista; mestranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF); autora do livro *Letalidade policial e seletividade penal: reflexões produzidas por corpos matáveis*; membro das Comissões de Criminologia e da Mulher do Instituto dos Advogados Brasileiros; membro da Coordenação de Promoção da Equidade Racial da Defensoria Pública do RJ; membro do Departamento de Amicus do IBCCRIM.