

Indicação nº 44/2026

Indicante: Christiano Falk Fragoso

Relator: Eric Cwajgenbaum

PARECER

I. Ementa

PROPOSTA DE INDICAÇÃO – Direito Penal. Antidiscriminação. Lei n. 7.716, de 1989. Definição de antissemitismo e equiparação ao crime de racismo. Projeto de Lei n. 1.424, de 2026, de autoria da Deputada Tabata Amaral (PSB-SP) e outros, apresentado à Mesa da Câmara dos Deputados em 26 de março de 2026, que define antissemitismo segundo os parâmetros da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA) e estabelece, em seu art. 4.º, que o antissemitismo é forma de racismo nos termos da Lei n. 7.716, de 1989, com todos os seus efeitos. Pertinência do exame pela Comissão Permanente de Direito Penal do IAB.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO CONSTITUCIONAL – DIREITO PENAL – RACISMO

II. Objeto

Trata-se de Indicação da Presidência, encaminhada por proposta do Presidente da Comissão Permanente de Direito Penal, Dr. Christiano Falk Fragoso, para exame do Projeto de Lei nº 1.424/2026, apresentado à Mesa da Câmara dos

Deputados em 26 de março de 2026 pela Deputada Federal Tabata Amaral (PSB/SP) e subscrito por outros quarenta e quatro parlamentares, cuja ementa anuncia que o projeto “define antissemitismo com a finalidade de instruir as políticas públicas nacionais”.

O projeto, em sua integralidade, tem a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei define antissemitismo com a finalidade de instruir as políticas públicas nacionais, nos parâmetros internacionalmente reconhecidos pela Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA) criada pelo Fórum Internacional de Estocolmo sobre o Holocausto.

Art. 2º Antissemitismo é uma determinada percepção sobre os judeus, que se exprime como ódio em relação aos judeus.

§ 1º Manifestações retóricas e físicas de antissemitismo são aquelas orientadas contra indivíduos judeus e não-judeus ou contra os bens, as instituições comunitárias e as instalações religiosas judaicas.

§ 2º Manifestações de antissemitismo podem ter como alvo o Estado de Israel, encarado como uma coletividade judaica.

§ 3º Críticas a Israel que sejam semelhantes às dirigidas contra qualquer outro país não podem ser consideradas antissemitas.

§ 4º O antissemitismo frequentemente acusa os judeus de conspirarem para prejudicar a humanidade, sendo utilizado para culpá-los pelos problemas da sociedade.

§ 5º O antissemitismo é expresso oralmente, por escrito, sob forma visual ou através de ações, utilizando estereótipos e traços de personalidade negativos.

Art. 3º As políticas públicas nacionais devem ser orientadas pela lista não exaustiva de exemplos contemporâneos de antissemitismo na vida pública

reconhecidos pela Aliança Internacional para a Memória do Holocausto, para melhor interpretação da definição estabelecida.

Art. 4º O antissemitismo é uma forma de racismo, nos termos da Lei nº 7.716/1989 (Lei do Racismo), com todos os seus efeitos.

§ 1º Os atos criminosos são antissemitas quando os alvos dos ataques, sejam pessoas ou bens, são selecionados porque são judaicos ou associados aos judeus.

§ 2º A criação de novos tipos penais não é escopo desta Lei.

Art. 5º A discriminação antissemita consiste em qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou grupo de pessoas que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos, em razão da sua condição de judia ou judeu, ou da sua relação com a comunidade judaica.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Indicação destaca três preocupações.

A primeira é o alcance da equiparação do antissemitismo ao crime de racismo contida no *caput* do art. 4º, com os efeitos constitucionais da imprescritibilidade e da inafiançabilidade (art. 5º, XLII, da Constituição da República), a despeito da ressalva do § 2º. A segunda é a remissão, feita pelo art. 3º, a uma “lista não exaustiva” de exemplos que não é incorporada ao texto legal, em face do princípio da legalidade estrita. A terceira é a tensão interna entre os §§ 2º e 3º do art. 2º, concernente às manifestações dirigidas ao Estado de Israel e aos limites do discurso protegido.

Como todo o projeto gravita em torno de uma definição produzida por organismo internacional, é por ela que se deve começar.

III. A Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA) e a sua “definição prática” de antissemitismo

A Aliança Internacional para a Memória do Holocausto – IHRA (International Holocaust Remembrance Alliance) é organização intergovernamental fundada em 1998, por iniciativa do então Primeiro-Ministro da Suécia, Göran Persson, sob o nome original de Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research. Seu documento fundador é a Declaração do Fórum Internacional de Estocolmo sobre o Holocausto, de janeiro de 2000, pela qual os Estados participantes se comprometem a promover a educação, a memória e a pesquisa sobre o Holocausto. A organização adotou o nome atual em 2013 e mantém sede em Berlim. Define-se, em sua própria apresentação institucional, como uma rede que reúne governos e especialistas para fortalecer e promover a educação, a pesquisa e a memória do Holocausto e para honrar os compromissos da Declaração de Estocolmo.¹

A IHRA é composta atualmente por 35 países-membros, com direito a voto em seu Plenário, além de Estados observadores e organizações internacionais parceiras. Integram-na, entre outros, Alemanha, Argentina, Áustria, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia e Uruguai.²

O Brasil não é membro da IHRA e jamais o foi. Ingressou na organização na condição de Estado observador, sem direito a voto, em 2021,

¹ INTERNATIONAL HOLOCAUST REMEMBRANCE ALLIANCE. About us – Who we are. Disponível em: <https://holocaustremembrance.com/who-we-are>. Acesso em 8 out. 2026.

² INTERNATIONAL HOLOCAUST REMEMBRANCE ALLIANCE. Member countries. Disponível em: <https://holocaustremembrance.com/who-we-are/member-countries>. Acesso em 8 out. 2026.

durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, e dela se retirou em julho de 2025, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.³ O Brasil, portanto, não é signatário dos compromissos da IHRA, não participou do Plenário que aprovou a definição de que trata o projeto e, na data deste parecer, não ostenta sequer a condição de observador. O art. 1º do projeto, ao remeter a “parâmetros internacionalmente reconhecidos pela Aliança Internacional para a Memória do Holocausto”, remete, pois, a parâmetros fixados por organismo do qual a República Federativa do Brasil não faz parte.

A definição adotada pelo projeto foi aprovada pelo Plenário da IHRA reunido em Bucareste, em 26 de maio de 2016, e é apresentada pela própria organização, de forma expressa, como uma “definição prática não juridicamente vinculante” (*non-legally binding working definition*). Em tradução livre do texto oficial em inglês:⁴

O antissemitismo é uma certa percepção dos judeus, que pode ser expressa como ódio aos judeus. Manifestações retóricas e físicas do antissemitismo são dirigidas a indivíduos judeus ou não judeus e/ou aos seus bens, às instituições comunitárias judaicas e às instalações religiosas.

³ A saída foi noticiada em 24 de julho de 2025. Cf. PODER360. Governo Lula deixa aliança em memória do Holocausto. 24 jul. 2025; DEUTSCHE WELLE. O que é Aliança para a Memória do Holocausto, grupo do qual o Brasil se retirou? 31 jul. 2025.

⁴ INTERNATIONAL HOLOCAUST REMEMBRANCE ALLIANCE. What is antisemitism? – Non-legally binding working definition of antisemitism. Disponível em: <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism>. Acesso em 8 out. 2026. No original: “Antisemitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred toward Jews. Rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed toward Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, toward Jewish community institutions and religious facilities.”

A definição é acompanhada de onze exemplos, que a IHRA afirma poderem “servir como ilustrações” e que devem ser lidos “levando em conta o contexto geral”. Entre eles, figuram a incitação à violência contra judeus, a negação do Holocausto, a acusação de dupla lealdade e, no que mais interessa a este parecer, a negação do direito à autodeterminação do povo judeu, a aplicação de “dois pesos e duas medidas” ao Estado de Israel, a comparação entre a política israelense contemporânea e a dos nazistas e a responsabilização coletiva dos judeus por atos do Estado de Israel. Esses exemplos não estão no texto do projeto. Parte deles é reproduzida apenas em sua Justificação.

Três características desse instrumento merecem atenção. Primeira: trata-se de definição que se autodenomina “prática” (*working definition*) e que se declara juridicamente não vinculante. Foi concebida como ferramenta de orientação para monitoramento, coleta de dados e educação. Segunda: seu núcleo conceitual – “uma certa percepção dos judeus” – não descreve uma conduta, mas um estado mental, o que a torna, por construção, imprópria para integrar enunciado normativo de natureza penal. Terceira: a definição é objeto de intensa controvérsia internacional, inclusive entre juristas e acadêmicos judeus, sobretudo quanto aos exemplos referentes a Israel, a ponto de um dos principais redatores da definição original, Kenneth Stern, ter se manifestado publicamente contra a sua utilização como instrumento normativo de caráter punitivo, por entender que fora desenhada para outro fim.⁵

Essa controvérsia não se limita ao plano das opiniões: ela produziu instrumentos alternativos, formulados em grande parte por estudiosos judeus e

⁵ STERN, Kenneth S. Written testimony before the United States House of Representatives Committee on the Judiciary, 7 nov. 2017. O autor foi o principal redator da definição elaborada em 2004-2005 pelo European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), posteriormente adotada pela IHRA.

israelenses. Em 25 de março de 2021, mais de duzentos acadêmicos das áreas de história do Holocausto, estudos judaicos e estudos do Oriente Médio, atuantes na Europa, nos Estados Unidos, no Canadá e em Israel, lançaram a Declaração de Jerusalém sobre o Antissemitismo, concebida expressamente como alternativa à definição da IHRA, que seus autores reputam imprecisa em pontos essenciais e aberta a interpretações divergentes. A Declaração define o antissemitismo como discriminação, preconceito, hostilidade ou violência contra judeus enquanto judeus, e afirma que criticar ou opor-se ao sionismo, enquanto forma de nacionalismo, não é, por si, antissemita. Pouco antes, em fevereiro de 2021, um grupo de trabalho sediado em universidades norte-americanas havia publicado o Documento Nexus, segundo o qual a atenção desproporcional ou o tratamento diferenciado dispensado a Israel não constitui, por si só, prova de antissemitismo. Não por acaso a dissidência se concentra nesse ponto, eis que dos onze exemplos que acompanham a definição da IHRA, sete remetem ao Estado de Israel.⁶

A divergência alcança ainda as próprias instituições que financiam o combate ao antissemitismo. Em 13 de maio de 2026, a Open Society Foundations – fundação criada por George Soros e hoje presidida por seu filho, Alex Soros – anunciou um programa de trinta milhões de dólares, por três anos, para o enfrentamento do antissemitismo e do ódio antimuçulmano, declarando o compromisso de distinguir o antissemitismo da crítica legítima às políticas do governo israelense. Entre as organizações contempladas está o grupo responsável pelo Documento Nexus.⁷ O nome da fundação, aliás, remete à “sociedade aberta”

⁶ Jerusalem Declaration on Antisemitism, lançada em 25 de março de 2021, com 210 signatários iniciais e, atualmente, mais de quatrocentos (jerusalemdeclaration.org). The Nexus Document, elaborado pela Nexus Task Force, inicialmente sediado na Annenberg School for Communication and Journalism da University of Southern California e hoje vinculada ao Center for the Study of Hate do Bard College, publicado em fevereiro de 2021 e atualizado em junho de 2024 (nexusproject.us).

⁷ OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. Open Society Foundations Announce \$30 Million Investment to Counter Antisemitism and Anti-Muslim Hate. Nova York, 13 maio 2026

de Karl Popper, de quem Soros foi aluno na London School of Economics, e cuja lição sobre o enfrentamento das filosofias intolerantes pelo discurso racional, e não pela censura, já foi trazida ao debate neste Instituto por ocasião da Indicação nº 33/2024. Fato é que a definição da IHRA não é consenso sequer entre os destinatários da proteção que o projeto pretende conferir, e aceitá-la como parâmetro legal com reflexos na responsabilização criminal é, per si, contraditório.

IV. Aspectos de direito constitucional – liberdade de expressão, repúdio ao racismo e reserva de lei

A Constituição da República assegura a livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IV e IX). No mesmo texto, elege o repúdio ao racismo como princípio regente das relações internacionais (art. 4º, VIII) e determina que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei (art. 5º, XLII). Assenta ainda a garantia de que não há crime sem lei anterior que o defina (art. 5º, XXXIX).

Não há dúvida, no plano constitucional, de que o antissemitismo é forma de racismo e o Supremo Tribunal Federal assim o decidiu, em julgamento emblemático, ao apreciar o *Habeas Corpus* nº 82.424/RS, o chamado caso Ellwanger⁸, em que se fixou que o conceito de raça, para os fins do art. 5º, XLII,

(opensocietyfoundations.org/newsroom). A relação das organizações contempladas, entre as quais o Nexus Project, foi divulgada pelo jornal The Forward na mesma data.

⁸ Siegfried Ellwanger Castan, editor em Porto Alegre, foi condenado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 20 da Lei nº 7.716/1989, por editar, publicar e vender livros de conteúdo antissemita e negacionista, inclusive de sua própria autoria. No *habeas corpus* impetrado ao Supremo Tribunal Federal, a defesa sustentou que os judeus não constituem raça, de modo que não haveria racismo, mas crime comum, já prescrito. O Tribunal, por maioria, indeferiu a ordem e assentou que o conceito

não é biológico, mas histórico-cultural e político-social, abrangendo os judeus.⁹ Neste particular, o *caput* do art. 4º do projeto nada inova: declara o que a jurisprudência constitucional já consolidou e o que a Lei nº 7.716/1989, ao incriminar a discriminação por motivo de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, já alcança.

O desacerto do projeto não está, portanto, na afirmação de que o antissemitismo é racismo. Está no modo como ele define o antissemitismo e, sobretudo, em quem ele elege para defini-lo.

O art. 1º subordina a definição legal a “parâmetros internacionalmente reconhecidos” por uma organização intergovernamental da qual o Brasil não faz parte. O art. 3º vai além e manda que as políticas públicas nacionais sejam orientadas por uma “lista não exaustiva de exemplos contemporâneos” reconhecida por essa mesma organização, lista que o projeto não transcreve, não incorpora e não submete ao processo legislativo. Tem-se aí uma remissão dinâmica a texto produzido por entidade estrangeira, que pode ser alterado por deliberação de seu Plenário sem qualquer participação do Congresso Nacional.

Quando essa remissão se combina com a cláusula “com todos os seus efeitos” do art. 4º, que projeta a definição sobre a Lei nº 7.716/1989, o resultado é a delegação, a um organismo não integrado pelo Brasil, da tarefa de preencher o conteúdo de um conceito de que decorre responsabilização criminal. A reserva de lei em matéria penal não comporta semelhante delegação.

constitucional de raça é histórico-cultural e político-social, e não biológico, com a consequente imprescritibilidade do delito.

⁹ STF, HC 82.424/RS, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 17/09/2003, DJ 19/03/2004.

Ademais, a título de contextualização geopolítica, o Estado de Israel foi proclamado em 14 de maio de 1948, como realização política do sionismo, movimento nacional surgido na Europa no final do século XIX com o propósito de estabelecer um Estado judeu.¹⁰ O sionismo é, portanto, uma ideologia política, e como tal é objeto de adesão e de rejeição também entre judeus: há judeus sionistas e judeus não sionistas, e há antissionistas que não são antissemitas, assim como há antissemitas que se abrigam no antissionismo.

Ser judeu não implica ser sionista, nem implica identificação com as políticas do Estado de Israel. A crítica, mesmo severa, a esse Estado ou à ideologia que o fundou não pode ser, por si só, interpretada como manifestação de ódio aos judeus.

Essa distinção importa porque o bem jurídico que a Lei nº 7.716/1989 tutela é a dignidade e a igualdade de pessoas e grupos humanos, definidos por raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O judeu brasileiro, enquanto pessoa, é sujeito dessa proteção, e a agressão que o atinja por sua condição de judeu deve receber a resposta penal que a legislação já prevê.

Importante destacar também que o Estado de Israel não é e não pode ser sujeito dessa proteção, integrando um bem jurídico penalmente tutelado.

¹⁰ O sionismo político surgiu como resposta ao antissemitismo europeu do final do século XIX, em especial aos pogroms do Império Russo e ao caso Dreyfus, na França. Theodor Herzl, em *Der Judenstaat* (1896), propôs a criação de um Estado judeu como solução para a chamada “questão judaica”, cogitando inclusive a Argentina como território possível. O Programa de Basileia, aprovado no Primeiro Congresso Sionista, em 1897, fixou como objetivo a criação, para o povo judeu, de um lar na Palestina garantido pelo direito público. Entre esse programa e a proclamação do Estado, em 1948, decorreram mais de cinco décadas, marcadas pela Declaração Balfour (1917), pelo Mandato Britânico sobre a Palestina (1922), pela Shoá e pelo Plano de Partilha aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução nº 181, de 29 de novembro de 1947).

O projeto, ao dizer que o Estado de Israel pode ser “encarado como uma coletividade judaica”, confunde os dois planos e faz da ideologia sionista, e do Estado que a concretizou, um atributo da identidade judaica que muitos judeus sequer reconhecem.

A segunda ordem de questões constitucionais diz respeito à liberdade de expressão e se concentra nos §§ 2º e 3º do art. 2º. O § 2º afirma que manifestações de antissemitismo “podem ter como alvo o Estado de Israel, encarado como uma coletividade judaica”. O § 3º acrescenta que “críticas a Israel que sejam semelhantes às dirigidas contra qualquer outro país não podem ser consideradas antissemitas”. Aparentemente um salvaguarda, fato é que o seu critério é inteiramente indeterminado.

Qual seria o padrão de comparação, afinal? Crítica semelhante em intensidade, em vocabulário, em frequência? Semelhante à crítica que se dirige a qual outro país e em que contexto? A resposta a essas perguntas não está na lei e não pode estar, porque a avaliação de uma crítica política é, por natureza, uma avaliação política.

O efeito prático de um dispositivo legal com a redação proposta não é a proteção do debate público, mas o seu resfriamento. O cidadão que pretenda manifestar-se sobre a política de um Estado estrangeiro não tem como saber, de antemão, se a sua manifestação será considerada “semelhante” à que se dirige a outros países ou se será tida como expressão de ódio a uma “coletividade judaica”, com a consequência, trazida pelo art. 4º, de equiparação a crime imprescritível e inafiançável.

Eis o efeito inibidor¹¹ que a jurisprudência constitucional, aqui e alhures, identifica como incompatível com a liberdade de expressão. Norma que não censura diretamente, mas que leva o cidadão a calar-se por não saber onde está a fronteira do lícito.

A experiência brasileira recente ilustra o risco de se entregar ao intérprete, sem balizas legais objetivas, a definição do grupo protegido pela norma antidiscriminatória. Em maio de 2014, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal para a retirada de vídeos ofensivos aos cultos de matriz africana, o Juízo da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro indeferiu a medida liminar ao fundamento de que as manifestações religiosas afro-brasileiras “não se constituem em religiões”, por lhes faltar texto-base, estrutura hierárquica e um deus a ser venerado. A decisão foi revista dias depois, diante da reação pública, mas o episódio revelou que o conceito de “religião”, elemento normativo dos tipos da Lei nº 7.716/1989, podia ser lido de modo a excluir da proteção legal justamente as comunidades mais vulneráveis à discriminação.¹²

O problema não é novo. No parecer oferecido à Comissão Permanente de Direito Penal em 31 de agosto de 2016, sobre o Projeto de Lei nº 3.640/2015, de autoria do Deputado Wadih Damous que buscava transferir para a

¹¹ A noção de *chilling effect* provém da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre a Primeira Emenda (*Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 1952, e *Dombrowski v. Pfister*, 380 U.S. 479, 1965) e designa o efeito de normas vagas ou excessivamente amplas, que levam o cidadão a abster-se de manifestações lícitas por temor da sanção. A ideia foi incorporada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob a denominação de efeito inibidor ou efeito silenciador, notadamente nos julgamentos da ADPF nº 130/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 30/04/2009), sobre a Lei de Imprensa, e da ADI nº 4.451/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21/06/2018), sobre o humor e a sátira em período eleitoral.

¹² Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 17ª Vara Federal, Ação Civil Pública nº 0004747-33.2014.4.02.5101, decisão de 28 de abril de 2014, retificada em 20 de maio de 2014. A decisão foi amplamente noticiada; cf. O Estado de S. Paulo, “Para juiz, candomblé e umbanda não são religiões”, 16 maio 2014.

Lei nº 7.716/1989 os elementos da injúria qualificada do art. 140, § 3º, do Código Penal, sugeriu-se a inclusão, logo após o termo “religião”, da expressão “quaisquer formas de expressão de fé”, precisamente porque “religião não abrange todas as formas de fé no invisível, dentre elas, os cultos de origem africana”.¹³

Quando do enfrentamento daquele tema, o problema era um conceito legal estreito demais, que deixava de fora quem deveria proteger, e a solução proposta foi alargar o texto da lei. Aqui, o problema é um conceito largo e indeterminado demais, que remete a critérios externos e pode alcançar quem não deveria. A solução há de ser a mesma, a precisão no texto da lei.

Em ambos os casos, o que se recusa é a delegação ao intérprete, seja um juiz, seja um organismo internacional, da tarefa de dizer quem é, e quem não é, o sujeito protegido pela norma antidiscriminatória da qual decorre possível responsabilização criminal.

Evidente que crítica ao projeto não implica qualquer tolerância com o antissemitismo que se disfarça de crítica política. Esse fenômeno existe, é grave e deve ser combatido. A questão é outra: saber se a lei penal é instrumento adequado para traçar a linha entre a crítica política e o ódio racial travestido de crítica política. A resposta constitucional é que essa linha, quando precisa ser traçada, deve sê-lo caso a caso, a partir de condutas concretas e de elementos objetivos já previstos na Lei nº 7.716/1989, e não a partir de uma definição geral que, por antecipação, elege um Estado estrangeiro como possível “coletividade” protegida pela lei antirracismo.

¹³ CWAJGENBAUM, Eric. Parecer à Comissão Permanente de Direito Penal do Instituto dos Advogados Brasileiros sobre o Projeto de Lei nº 3.640/2015. Rio de Janeiro, 31 ago. 2016.

V. Aspectos de direito penal material – princípio da legalidade, taxatividade e a aparência de uma norma penal em branco

O § 2º do art. 4º do projeto declara que “a criação de novos tipos penais não é escopo desta Lei”. Ocorre que uma lei pode produzir efeitos penais sem criar novos tipos, bastando que altere o conteúdo de tipos existentes. O *caput* do mesmo artigo, ao dispor que o antissemitismo, tal como definido nos artigos anteriores, é forma de racismo “nos termos da Lei nº 7.716/1989, com todos os seus efeitos”, tem por efeito prático ampliar o alcance da norma incriminadora.

Para medir a extensão dessa ampliação, convém precisar os conceitos. Os tipos penais da Lei nº 7.716/1989, em especial o seu art. 20, incriminam a prática, a indução e a incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. São tipos completos. “Discriminação”, “preconceito”, “raça”, “etnia”, “religião” são elementos normativos que permitem ao intérprete aplicar a lei à luz da Constituição e da jurisprudência, como fez o Supremo Tribunal Federal, no caso *Ellwanger*, a respeito do conceito de raça. Não há neles nenhum espaço em branco à espera de preenchimento por outra norma.

A observação importa porque o projeto é apresentado como se complementasse a Lei nº 7.716/1989 com um sentido faltante. Ora, a norma penal em branco é o tipo cujo preceito primário é propositadamente incompleto e que remete, ele próprio, a outra norma, da qual recebe o complemento.

Um exemplo claro é o art. 33 da Lei nº 11.343/2006, que incrimina condutas relativas a “drogas” sem dizer quais substâncias o são. A enumeração

está na Portaria SVS/MS nº 344/1998, ato da autoridade sanitária federal que o Superior Tribunal de Justiça reconhece como complemento dessa norma penal em branco heterogênea, e cuja alteração, como decidiu o Supremo Tribunal Federal no episódio do cloreto de etila, modifica o próprio alcance do crime.¹⁴

O complemento é ato normativo de autoridade pública brasileira, editado no exercício de competência legal e publicado oficialmente.

O complemento é cogente, e não mera recomendação. É taxativo, eis que a Portaria enumera substâncias, não exemplos. E o complemento jamais alcança o núcleo do tipo.¹⁵ Ele preenche um elemento técnico, o que é “droga”, o que é “determinação do poder público”. A conduta proibida, vender, transportar, infringir, está integralmente descrita na lei. Foi dentro desses limites que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1.246 da repercussão geral, admitiu que o art. 268 do Código Penal seja complementado por atos infralegais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitadas as respectivas esferas de atuação, desde que a determinação seja clara, cogente e proporcional.¹⁶

¹⁴ STJ, RHC nº 73.998/SC, Quinta Turma, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 06/02/2018, DJe 19/02/2018, com remissão ao RHC nº 67.379/RN, da mesma Turma, que qualifica o art. 33 da Lei nº 11.343/2006 como norma penal em branco heterogênea, complementada pela Portaria SVS/MS nº 344/1998. STF, HC nº 94.397/BA, Segunda Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 09/03/2010: a exclusão do cloreto de etila da lista de substâncias proscritas pela Resolução RDC nº 104/2000 da ANVISA, ainda que por apenas oito dias, retroagiu em benefício do réu, porque o Brasil adota o sistema de enumeração legal das substâncias entorpecentes e a alteração do complemento modifica o alcance da norma incriminadora.

¹⁵ BARBAGALO, Fernando Brandini. O novo crime de fraude eletrônica e o princípio da legalidade. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 3 jun. 2022. Artigo publicado no sítio eletrônico do TJDF (tjdft.jus.br), no qual o autor, juiz de direito daquele Tribunal, registra que, na técnica da norma penal em branco, o complemento normativo jamais pode recair sobre o núcleo do tipo.

¹⁶ STF, ARE nº 1.418.846/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 25/03/2023, Tema nº 1.246 da repercussão geral. A tese fixada admite a complementação do art. 268 do Código Penal por atos infralegais editados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, respeitadas as respectivas esferas de atuação, e o julgado sublinha que o complemento, de natureza administrativa e técnica, não cria o crime, cujo núcleo permanece na lei federal.

O projeto não preenche uma norma penal em branco. De um lado, pretende fixar por definição legal, em lei posterior, o conteúdo dos elementos normativos de um tipo que já está completo. Vai além, pois o art. 3º tenta acoplar uma remissão a “lista não exaustiva de exemplos” reconhecida pela IHRA.

Note-se também que a definição de antissemitismo da IHRA, trasladada para o art. 2º do projeto e projetada sobre a Lei nº 7.716/1989 pelo art. 4º, é incompatível com o direito penal material pátrio ao não descrever condutas.

“Antissemitismo é uma determinada percepção sobre os judeus, que se exprime como ódio” é a descrição de um estado subjetivo e de sua manifestação genérica e o direito penal de um Estado que se pretende democrático não pode se ocupar de percepções, mas de condutas.

Heleno Cláudio Fragoso já ensinava que o princípio da reserva legal não se satisfaz com a mera existência de lei anterior, exigindo que a lei defina o crime com precisão.¹⁷

Nilo Batista, ao enumerar as funções do princípio da legalidade, inclui entre elas a de proibir incriminações vagas e indeterminadas, historicamente o caminho preferido das legislações voltadas à perseguição de dissidentes.¹⁸

A inclusão do Estado de Israel na definição (art. 2º, § 2º) transporta para o campo penal uma controvérsia que é, antes de tudo, política e internacional. A Lei nº 7.716/1989 protege pessoas e grupos humanos, definidos por raça, cor,

¹⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal: a nova parte geral. 17. ed. rev. e atual. por Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 2006, capítulo sobre o princípio da reserva legal.

¹⁸ BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

etnia, religião ou procedência nacional. Não protege Estados. Dizer que manifestações contra um Estado estrangeiro podem ser antissemitas e, por força do art. 4º, racistas “com todos os seus efeitos” é ampliar, e talvez subverter, o objeto de proteção da lei antirracismo.

Merece nota, ainda, o § 1º do art. 4º, segundo o qual “os atos criminosos são antissemitas quando os alvos dos ataques, sejam pessoas ou bens, são selecionados porque são judaicos ou associados aos judeus”. O dispositivo reproduz, com pequena variação, um dos exemplos da IHRA. Como critério de política pública é relevante, sem dúvida. Como pretensa norma penal estende a qualidade de antissemita à condutas dirigidas a bens ou pessoas apenas “associados aos judeus”, expressão sem qualquer delimitação.

Como já se teve ocasião de trazer ao debate no parecer apresentado quando da Indicação nº 33/2024, relativa ao Projeto de Lei nº 145/2023, a resposta ao antissemitismo e às ideologias que o alimentam não deve ser buscada na ampliação dos tipos penais, mas no campo do conhecimento, do debate, da memória e da educação.

Neste sentido, a definição de antissemitismo como diretriz de políticas públicas de educação, memória, prevenção e monitoramento é legítima.

O que não se pode admitir é que as diretrizes concebidas pela IHRA, organização sequer reconhecida pelo Brasil, sejam contrabandeadas para dentro da legislação penal brasileira “com todos os seus efeitos”, ampliando a definição de crimes imprescritíveis e inafiançáveis.

VI. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela concordância parcial com o Projeto de Lei nº 1.424/2026, merecendo apoio a finalidade declarada no art. 1º, de definir o antissemitismo para orientar políticas públicas de educação, memória, prevenção e monitoramento, recomendando-se a exclusão do art. 4º, de forma a afastar a incidência ou produção de efeitos na esfera penal.

É o parecer, que se submete à apreciação da Comissão Permanente de Direito Penal.

Rio de Janeiro, 9 de outubro de 2026.

Eric Cwajgenbaum

Membro da Comissão Permanente de Direito Penal
do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB