

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL

Relatoria: Conselheira Rita Freire

EMENTA

Projeto de Lei nº 1.424/2026, de autoria da Deputada Federal Tábata Amaral. Define antissemitismo para fins de orientação de políticas públicas nacionais, com base em parâmetros da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA). Análise dos impactos constitucionais, riscos à liberdade de expressão, efeitos interpretativos sobre o Direito Penal e compatibilidade com o sistema brasileiro de proteção aos direitos fundamentais. Reiteração de entendimento anterior deste Conselho. Recomendação de arquivamento.

IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA

O presente Relatório e Projeto de Resolução trata do Projeto de Lei nº 1.424/2026, de autoria da Deputada Federal Tábata Amaral, que propõe a definição de antissemitismo para fins de orientação das políticas públicas nacionais, com referência aos parâmetros da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA).

A proposição insere-se em um debate público já consolidado e sensível no campo dos direitos fundamentais, da liberdade de expressão e da regulação do discurso no espaço democrático, especialmente no que se refere à distinção entre o combate a formas de discriminação racial e religiosa e a preservação do pluralismo político e da crítica a Estados e governos.

Registra-se que o tema já foi objeto de análise por este Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional na sessão realizada em 1º de junho de 2023, ocasião em que se deliberou pelo encaminhamento de recomendação de arquivamento, em razão dos potenciais impactos da proposição sobre o regime constitucional da liberdade de expressão e sobre o ambiente de comunicação social no país.

Desde então, o debate público em torno da matéria intensificou-se, envolvendo manifestações de diversos setores da sociedade civil, entidades de direitos humanos, organizações judaicas e movimentos sociais, com diversas manifestações de preocupação quanto aos efeitos normativos da proposição, especialmente no que se refere à possibilidade de restrição ao debate público e à crítica política.

Nesse contexto, observa-se que parte dos parlamentares inicialmente signatários da proposição procedeu à retirada de suas assinaturas, em meio ao aprofundamento das discussões sobre seus possíveis impactos.

O presente documento consolida a análise anteriormente realizada por este Conselho e a reapresenta sob a forma de Relatório acompanhado de minuta de Resolução, pedindo a retirada e posterior arquivamento do PL.

ANÁLISE TÉCNICA

1. Estrutura normativa do projeto

O PL nº 1.424/2026:

- define antissemitismo como forma de ódio contra judeus;
- vincula sua interpretação aos parâmetros da IHRA;
- estabelece orientação para políticas públicas nacionais;
- relaciona o conceito à Lei nº 7.716/1989 (Lei do Racismo);
- admite manifestações dirigidas ao Estado de Israel como potencialmente enquadráveis como antissemitismo.

Embora declare não criar novos tipos penais, o projeto atua como norma de **orientação interpretativa do sistema jurídico**, com efeitos sobre a hermenêutica do Direito Penal e das políticas públicas de enfrentamento à discriminação.

2. Natureza normativa da definição da IHRA e seu ponto crítico

A definição da IHRA não se limita a um conceito abstrato de antissemitismo.

Ela inclui um conjunto de **exemplos interpretativos oficiais**, em que:

- críticas ao Estado de Israel podem ser interpretadas como antissemitismo;
- comparações políticas envolvendo Israel podem ser enquadradas como discurso antissemita;
- determinadas formas de mobilização política e boicote podem ser assim classificadas.

Portanto, ao ser incorporada ao direito interno, a definição não ingressa de forma neutra ou puramente conceitual, mas como **norma interpretativa com conteúdo exemplificativo vinculante na prática administrativa e judicial**.

Esse ponto é central: a incorporação do conceito implica, necessariamente, a incorporação de sua matriz interpretativa.

3. Risco de ampliação indireta do sistema sancionador

Ainda que o projeto afirme não criar novos tipos penais, sua função normativa pode produzir efeitos concretos sobre a interpretação da Lei nº 7.716/1989.

Na prática, isso pode gerar:

- ampliação do alcance interpretativo do crime de racismo;

- enquadramento de manifestações políticas no campo sancionador;
- deslocamento da fronteira entre crítica política legítima e discurso ilícito;
- expansão indireta do direito penal por via interpretativa.

Juridicamente, trata-se de mecanismo de **reconfiguração hermenêutica do sistema sancionador sem alteração formal da tipicidade**, com impactos diretos sobre o princípio da legalidade estrita.

4. Fere a liberdade de expressão como eixo estruturante do sistema constitucional

A Constituição Federal de 1988 estabelece a liberdade de expressão como:

- direito fundamental (art. 5º, IV, IX);
- garantia contra censura (art. 220);
- elemento estruturante da democracia deliberativa.

A introdução de parâmetros interpretativos externos que possam restringir o debate sobre políticas de Estado, conflitos internacionais e ações governamentais produz efeito de **autocensura institucional indireta**, incompatível com o regime constitucional brasileiro.

5. Risco de confusão entre crítica política e discriminação racial

A incorporação da definição da IHRA cria risco de:

- diluição da distinção entre antissemitismo e antissionismo;
- equiparação entre crítica a políticas estatais e discriminação racial;
- restrição indireta ao debate público sobre política externa e direitos humanos.

Esse risco é agravado pela natureza altamente sensível e politicamente complexa do tema, no qual a delimitação entre crítica a Estados e proteção de minorias exige precisão conceitual estrita.

6. Incompatibilidade com o sistema jurídico brasileiro de combate ao racismo

O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de arcabouço normativo consolidado para enfrentamento do racismo e da discriminação, incluindo:

- Lei nº 7.716/1989;
- tratados internacionais de direitos humanos incorporados;
- princípios constitucionais de igualdade e não discriminação.

A introdução de definição externa como eixo interpretativo central desloca esse sistema para um modelo de **dependência conceitual internacional não mediada**, com impacto sobre a soberania interpretativa do Estado brasileiro em matéria penal e de direitos fundamentais.

7. Elemento adicional: assimetria normativa e interferência estrangeira

A adoção da definição da IHRA implica ainda:

- incorporação de parâmetros externos na interpretação do direito interno;
- potencial assimetria no tratamento jurídico de conflitos internacionais;
- risco de transferência de critérios normativos sem adaptação ao contexto constitucional brasileiro.

Além disso, o Brasil adota historicamente postura de neutralidade institucional no combate ao racismo, não vinculando sua legislação penal à proteção de Estados específicos, mas sim de pessoas e grupos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 1.424/2026:

- produz efeitos interpretativos relevantes sobre o sistema penal brasileiro;
- introduz parâmetros externos com potencial restritivo sobre a liberdade de expressão;
- fragiliza a distinção entre discurso discriminatório e crítica política legítima;
- cria risco de ampliação indireta do Direito Penal por via hermenêutica;
- compromete a coerência do sistema constitucional de proteção à liberdade de expressão.

A análise evidencia, portanto, **incompatibilidade material da proposição com a ordem constitucional brasileira**, especialmente no que se refere à proteção da liberdade de expressão e ao princípio da legalidade estrita em matéria penal.

Reitera-se, assim, o entendimento deste Conselho pela **retirada e arquivamento do Projeto de Lei nº 1.424/2026**.

ANEXOS

Anexo I – Texto integral do Projeto de Lei nº 1.424/2026

Anexo II – Síntese da definição da IHRA e seus exemplos interpretativos

Anexo III – Nota Técnica CNDH nº 17/2025 (síntese executiva e link)

Anexo IV – Nota Técnica CNDH nº 02/2026 (síntese executiva e link)

Anexo V – Histórico legislativo e tramitação na Câmara dos Deputados (síntese executiva e link)

Anexo VI – Consulta pública da Câmara dos Deputados (enquete oficial)

