



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1690, DE 2026

Dispõe sobre a interpretação do uso de expressões idiomáticas, ditados populares e provérbios de domínio público nos tipos penais que envolvem crimes contra a honra e discriminação, estabelecendo a necessidade de análise do contexto e da intenção do agente, e dá outras providências.

**AUTORIA:** Senador Magno Malta (PL/ES)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26299.70164-63

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Dispõe sobre a interpretação do uso de expressões idiomáticas, ditados populares e provérbios de domínio público nos tipos penais que envolvem crimes contra a honra e discriminação, estabelecendo a necessidade de análise do contexto e da intenção do agente, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece que o uso de expressões idiomáticas, ditados populares, provérbios e demais construções linguísticas de domínio público, empregados em seu sentido figurado e culturalmente estabelecido, não constitui, por si só, infração penal, devendo a tipicidade da conduta ser aferida precipuamente pelo contexto comunicativo e pela intenção concreta do agente.

**Art. 2º** Para efeito desta Lei, considera-se:

I – Expressão idiomática: toda construção linguística consagrada pelo uso popular, de transmissão geracional, cujo significado literal diverge do sentido usualmente atribuído, não sendo de autoria identificável ou estando em domínio comum;

II – Ditado popular: enunciado de sabedoria prática, metafórico ou jocoso, amplamente difundido na cultura brasileira, que não se destina a ofender ou discriminar pessoa ou grupo determinado;

III – Provérbio: expressão linguística de autoria anônima ou coletiva, consagrada pelo uso popular ao longo do tempo, com sentido figurado, desprovida de proteção autoral individualizada.





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

**Art. 3º** O disposto nesta Lei aplica-se aos crimes previstos nos arts. 138, 139, e 140, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, bem como aos crimes de racismo e injúria racial previstos na Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

**Art. 4º** Na interpretação de eventual conduta que envolva o uso de expressões mencionadas no art. 1º, o juiz ou a autoridade policial deverá considerar, cumulativa ou alternativamente, os seguintes elementos:

I – O contexto situacional e relacional em que a expressão foi empregada, público ou privado, formal ou informal, e o grau de intimidade entre os interlocutores;

II – A existência de intenção específica de ofender a honra subjetiva da vítima, de difamar ou de imputar falsamente crime;

III – A eventual intenção deliberada de empregar a expressão como substituto codificado de insulto racial, homofóbico, misógino ou de qualquer outro preconceito, ainda que dissimulado sob a forma de ditado popular;

IV – O conhecimento prévio, pelas partes, do sentido culturalmente atribuído à expressão;

V – A reiteração ou a circunstância de ter sido a expressão dirigida especificamente contra pessoa ou grupo vulnerável em situação de evidente hostilidade.

**Art. 5º** O uso de ditado popular, expressão idiomática ou provérbio de domínio público, por si só e desacompanhado de elementos que evidenciem dolo específico de ofender ou discriminar, não é suficiente para a configuração de qualquer dos crimes mencionados no art. 3º.

Parágrafo único. A mera alegação de ofensa subjetiva pela vítima, desacompanhada de prova de intenção discriminatória ou do uso da expressão como veículo de preconceito, não ensejará responsabilização penal.





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

**Art. 6º** Esta Lei não se aplica a condutas em que, comprovadamente, o agente:

I – Utiliza ditado, expressão idiomática ou provérbio com a intenção real e concreta de discriminar, menosprezar ou inferiorizar pessoa ou grupo por motivo de raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, orientação sexual ou deficiência;

II – Emprega a expressão como substituto cifrado de xingamento ou ofensa direta, em contexto de animosidade pessoal ou preconceito manifesto.

**Art. 7º** O art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 140. ....

.....

§ 4º Não constitui injúria o uso de ditado popular, expressão idiomática ou provérbio de domínio público quando empregado em seu sentido figurado e habitual, sem comprovada intenção de ofender a dignidade ou o decoro da pessoa.” (NR)

**Art. 8º** O art. 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com o seguinte § 5º:

“Art. 20. ....

.....

§ 5º A utilização de ditados populares, expressões idiomáticas ou provérbios de domínio público, por si só, não configura a prática do crime previsto no *caput* deste artigo, salvo se demonstrado que o agente agiu com intenção discriminatória específica, considerando o contexto, a relação entre as partes e a reiteração da conduta.” (NR)

**Art. 9º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/26299.70164-63

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição legislativa não cria nenhum novo tipo penal, nem pretende afrouxar o combate ao racismo ou a qualquer forma de discriminação. Pelo contrário, ela busca trazer um mínimo de segurança jurídica para uma situação que tem gerado insegurança crescente: o uso cotidiano de ditados populares e expressões idiomáticas consagrados pela cultura brasileira, muitas vezes levado ao Judiciário como se fosse, por si só, prova de crime.

O que se propõe, na verdade, é um reforço daquilo que já está na teoria do direito penal – a necessidade de comprovação da intenção, o chamado *dolo específico* – mas aplicado de forma expressa a essas manifestações linguísticas tão comuns no dia a dia do povo brasileiro.

Para entender a importância do projeto, é preciso lembrar que os crimes contra a honra – calúnia, difamação e injúria – exigem, pela própria letra do Código Penal, que o agente tenha agido com a intenção deliberada de ofender, difamar ou imputar falsamente um crime. Da mesma forma, os delitos de racismo e injúria racial demandam a comprovação de uma intenção discriminatória específica. Isso significa que a lei, em sua essência, já exige que se olhe para dentro da mente do falante: o que ele quis dizer? Em que contexto ele falou? Havia animosidade real ou apenas uma expressão figurada, herdada da tradição oral, sem qualquer carga de preconceito?

Acontece que, na prática, tem sido comum que o simples uso de ditados como “a coisa está preta” (para designar algo difícil ou grave), “fulano está de Chico” (para indicar uma pessoa irritada ou com mau humor), ou “cada macaco no seu galho” (para designar que cada um deve cuidar de seus próprios assuntos), leve a investigações policiais, termos circunstanciados e até denúncias penais.

Muitas vezes, a vítima se sente ofendida subjetivamente, e a autoridade policial ou o juiz, sem uma análise mais aprofundada do contexto, admite a continuidade do processo. O resultado é um desgaste enorme para o cidadão comum, que pode passar meses ou anos respondendo a um processo por ter usado uma expressão que aprendeu com os avós, sem qualquer intenção de ofender ou discriminar.





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

SF/26299.70164-63

Dados oficiais mostram que o Brasil registrou, apenas em 2025, mais de 7 mil novos casos de racismo e injúria racial, conforme o Painel de Monitoramento Justiça Racial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup>. Esse aumento expressivo é, em grande medida, positivo, pois indica que mais vítimas estão denunciando o preconceito real. Mas também traz um efeito colateral: muitas dessas denúncias envolvem ditados populares usados em contextos ambíguos, e o sistema de justiça nem sempre tem critérios claros para separar o que é, de fato, um ato discriminatório do que é apenas uma expressão cultural desprovida de dolo.

A falta de parâmetros objetivos acaba sobrecarregando o Judiciário e alimentando uma judicialização excessiva de conflitos verbais que poderiam ser resolvidos com uma simples explicação ou, quando muito, com uma reparação cível.

Além disso, não podemos ignorar a grave crise do sistema prisional brasileiro. Segundo o CNJ, há registrado no Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões<sup>2</sup>, mais de 785 mil pessoas presas no país, das quais cerca de 310 mil são provisórias, aguardando julgamento. Embora a maioria dos crimes contra a honra não resulte em prisão preventiva, a lógica de criminalizar condutas sem a devida comprovação da intenção contribui para a cultura do encarceramento fácil, justamente o oposto do que recomendam organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), que critica o “uso excessivo da privação de liberdade” no Brasil. Um projeto como este não trata diretamente de prisões, mas insere-se num esforço mais amplo de fazer com que o direito penal seja realmente a *última ratio*, e não a primeira resposta para qualquer desentendimento verbal.

A preocupação com a liberdade de expressão, aliás, não é exclusividade brasileira. A Corte Europeia de Direitos Humanos, em casos emblemáticos como EON v. France<sup>3</sup>, decidiu que a condenação de um cidadão por exibir uma placa satírica contra o presidente francês violava o artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, justamente porque

<sup>1</sup> <https://www.cnj.jus.br/cresce-o-numero-de-processos-por-racismo-no-pais-aponta-painel/>

<sup>2</sup> <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=33a9fb80-6930-4218-a54d-3abdf7789941&sheet=ab7d2caf-1d7a-4ec4-99a3-24d554ef24ab>. Acesso em 07/04/2026 às 16h10

<sup>3</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22002-7516%22%7D> acesso em 06/04/2026 as 16h01





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

o tribunal local desconsiderou o contexto humorístico e a ausência de intenção maliciosa.

A Corte entendeu que a liberdade de expressão protege não apenas discursos inofensivos, mas também aqueles que podem “ofender, chocar ou perturbar”, desde que não haja incitação direta à violência ou ao ódio. Esse mesmo princípio já foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, especialmente na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130<sup>4</sup>, que derrubou a Lei de Imprensa e consolidou o entendimento de que a responsabilização penal por palavras deve ser excepcional e cercada de garantias.

Naquela ocasião, em abril de 2009, a Corte declarou a não recepção da Lei de Imprensa da ditadura militar e firmou o entendimento de que a liberdade de manifestação do pensamento deve ser plena e irrestrita, vedando-se qualquer forma de censura prévia, inclusive a que pudesse advir de interpretações judiciais ou policiais apressadas.

O STF deixou claro que as tensões entre direitos da personalidade e liberdade de expressão devem ser resolvidas em prol da ampla defesa desta última, justamente porque a crítica, o humor, as expressões figuradas e até mesmo o que pode parecer incômodo ou chocante são essenciais para o funcionamento da democracia e para a formação da opinião pública. Contudo, o próprio Tribunal ressaltou que a liberdade não é absoluta: a Constituição admite responsabilização posterior, civil e penal, por eventuais danos à honra ou à imagem, desde que comprovada a intenção ofensiva ou o abuso.

Aplicando esse mesmo raciocínio ao uso de ditados populares, o presente projeto de lei propõe um equilíbrio análogo ao consagrado na ADPF 130. Assim como a Lei de Imprensa não podia mais ser usada para cercear preventivamente a liberdade dos jornalistas, também não se pode admitir que uma expressão idiomática de domínio público seja automaticamente tratada como crime sem a devida comprovação de dolo específico.

---

<sup>4</sup> [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link\\_download/casos\\_relevantes/pt/ADPF\\_130.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_130.pdf)  
acesso em 06/04/2026 às 16h03.





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

SF/26299.70164-63

O que se busca é justamente a vedação de uma “censura prévia” informal, que parte da presunção de que todo ditado é discriminatório, e a exigência de que a responsabilização penal ocorra apenas posteriormente, diante de provas concretas de intenção ofensiva ou discriminatória.

Na mesma linha, o Relatório Especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), publicado em 2025<sup>5</sup> após visita oficial ao Brasil, dedicou um capítulo específico à necessidade de descriminalizar o desacato e os crimes contra a honra, especialmente quando envolvem funcionários públicos ou matérias de interesse público.

O documento recomenda expressamente que os Estados evitem o uso do direito penal para punir expressões que, embora possam ser incômodas ou críticas, não configuram incitação à violência ou discriminação efetiva. Mais do que isso, o relatório propõe que os crimes de calúnia, difamação e injúria sejam convertidos em ações cíveis, com prioridade para medidas de retificação e direito de resposta – exatamente a lógica de responsabilização posterior e proporcional que inspira este projeto de lei.

Além disso, o relatório da CIDH enfatiza que qualquer restrição à liberdade de expressão deve passar pelo teste tripartido – legalidade, finalidade legítima e necessidade em uma sociedade democrática –, exigindo-se a análise concreta do contexto e da intenção do agente. O documento também alerta contra o uso de conceitos vagos como “desinformação” ou “desordem informacional” para justificar sanções penais, recomendando que as leis sejam claras e específicas.

O projeto de lei aqui apresentado está em perfeita sintonia com essas diretrizes: ao exigir a comprovação de dolo específico e ao ressaltar as condutas intencionalmente discriminatórias, ele incorpora os padrões interamericanos de proteção à liberdade de expressão, sem afrouxar o combate ao preconceito real.

<sup>5</sup> <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/relatoriobrasilrele.pdf> Acesso em 06/04/2026 às 16h27.





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

É claro que todo cuidado é pouco quando o assunto é racismo. O Brasil tem uma dívida histórica com a população negra, e a injúria racial é uma ferramenta de opressão que não pode ser banalizada.

Por isso, este projeto deixa muito claro: continua sendo punido, na forma da lei, qualquer uso de ditado popular com comprovada intenção discriminatória. O que se propõe é apenas que o Judiciário não parta da presunção de que todo ditado popular é, por natureza, discriminatório. É preciso analisar o contexto, a relação entre as partes, o tom de voz, a repetição da expressão, o ambiente em que foi dita, e, acima de tudo, a intenção real de quem falou.

Em outras palavras, o projeto não cria uma “carta branca” para o preconceito. Ele apenas exige que, quando a acusação se basear unicamente no uso de uma expressão idiomática ou ditado popular de domínio público, haja elementos concretos que demonstrem que o agente quis, deliberadamente, ofender ou discriminar.

Sem essa prova, a mera alegação de ofensa subjetiva não será suficiente para mover a máquina penal. É uma solução equilibrada, que protege a liberdade de expressão e o patrimônio cultural imaterial brasileiro, ao mesmo tempo em que mantém íntegro o sistema de combate ao racismo.

Por tudo isso, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto, que é, antes de tudo, uma lei de segurança jurídica – não de impunidade.

Sala das Sessões,

**Senador MAGNO MALTA**  
**PL/ES**



# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal (1940) - 2848/40  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>
  - art140
- Lei nº 7.716, de 5 de Janeiro de 1989 - Lei Caó (1989) - 7716/89  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7716>
  - art20