



4979094

00135.224321/2025-39



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### NOTA TÉCNICA CNDH Nº 17/2025/CNDH/GM.MDHC/MDHC

INTERESSADO(S): PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SENADO FEDERAL/CÂMARA DOS DEPUTADOS

#### 1. ASSUNTO

A presente Nota Técnica visa analisar o Projeto de Lei nº 472/2025<sup>1</sup> em tramitação no congresso nacional, que institui em nível nacional a definição de antisemitismo da Aliança Internacional para Memória do Holocausto.

#### 2. ANÁLISE

1. No dia 17 de fevereiro de 2025, foi proposto no Senado Federal o PL 472/2025, com o seguinte teor:

Art. 1º Este Projeto de Lei institui a nível nacional a definição de antisemitismo da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto.

Art. 2º Fica adotada, no território nacional, a definição de antisemitismo da Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA) - International Holocaust Remembrance Alliance, vedando a distorção, a negação, o relativismo ou revisionismo histórico do Holocausto.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto e de acordo com a IHRA, "O antisemitismo é uma determinada percepção dos judeus, que se pode exprimir como ódio em relação aos judeus. Manifestações retóricas e físicas de antisemitismo são orientados contra indivíduos judeus e não judeus e/ou contra os seus bens, contra as instituições comunitárias e as instalações religiosas judaicas.

Art. 3º. Será adotado a nível nacional a Definição de Trabalho de Antisemitismo da IHRA como recurso educacional para abordar e prevenir atividades relacionadas a preconceitos motivados por antisemitismo."

2. Entretanto, o PL 472/2025 contém restrições flagrantemente inconstitucionais ao direito fundamental de liberdade de expressão, e atenta contra o princípio da tipicidade da Lei Penal (art 5º, inciso XXXIX da Constituição), uma vez que:

- a. Introduz conceitos distorcidos de antisemitismo e, por consequência, de crime de racismo, oriundos exclusivamente de instituição estrangeira (Aliança Internacional para a Memória do Holocausto), ficando a cargo da mesma a definição de tal conceito;
- b. Instrumentaliza o antisemitismo para perseguir e condenar quem se manifesta contrário à política do Estado de Israel;
- c. Que, entre outras inconsistências constitucionais, tal fato atenta contra o princípio tipicidade e da estrita legalidade em matéria de Direito Penal (art 5º, inciso XXXIX da Constituição);
- d. Que tal conceito, definido pela citada instituição estrangeira, diverge de outros conceitos de antisemitismo, sobre os quais não ocorreram debates científicos, públicos e democráticos, no âmbito do Estado Brasileiro;
- e. Que tais conceitos implicariam na vedação à exposição de fatos e ao debate público referente à conduta do Estado de Israel em suas ações direcionadas aos Territórios Palestinos e à sua população;
- f. Que tal vedação à exposição de fatos e debates sobre a conduta do Estado de Israel, baseada na definição elaborada pela entidade estrangeira, ocorreria por meio de sanções administrativas, cíveis e até mesmo criminais que poderiam ser aplicadas contra cidadãos brasileiros que, eventualmente, discutissem tais fatos.

3. Deve-se destacar que a liberdade de expressão é o recurso democrático da sociedade para manifestar-se contra violações aos direitos humanos em qualquer parte e com isso ajudar a combater essas violações através da crítica pública aos seus perpetradores. Em tais termos, a Constituição Federal de 1988 tem como princípios fundamentais a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º) e a determinação de objetivos fundamentais de observância compulsória pela República Federativa do Brasil, os quais são: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º).

4. A Constituição Federal de 1988 no seu Artigo 5º, inciso IV , lista como fundamental o direito à livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, bem como o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem no inciso V do mesmo dispositivo, e estabelece no seu artigo 220, parágrafos 1º, 2º e 3º, artigo 221 e artigo 227, caput, estabelecem que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição; que nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV; e que é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

5. Por sua vez, não há controvérsia acerca do reconhecimento internacional da liberdade de expressão como um direito humano, ao lado da liberdade religiosa, um dos mais clássicos direitos civis, inclusive pertencentes à primeira dimensão dos direitos humanos.

6. Em tais termos, o art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948 que estabelece: *"Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras"*.

7. Já o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, estabelece em seu art. 19, o direito à liberdade de expressão de forma a garantir que ninguém poderá ser molestado por suas opiniões; que toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; que esse direito incluirá 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; que exercício de tal direito implicará deveres e responsabilidades especiais; que as 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; ou b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas (UNITED NATIONS, 1966).

8. Em âmbito regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA) tem dedicado significativo esforço ao desenvolvimento doutrinário sobre esse tema; que o marco de direito internacional mais relevante para a liberdade de expressão no continente é a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, cujo art. XIII estabelece, de forma pormenorizada, as diretrizes para um regime de exceções, distinguindo as censuras direta e indireta.

9. O art 1º da CADH determina aos Estados signatários a obrigação de respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

10. Por sua vez, o art. 13º da CADH é assertivo ao estabelecer que: 1) toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. 2) que esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha; 3) que o exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; a proteção da segurança

nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 4) que não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões 5) que a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

11. Cite-se que o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em sua Diretriz 103, coibir a propaganda de ideias neonazistas e outras ideologias que pregam a violência, particularmente contra grupos minoritários; em sua diretriz 104, propor legislação visando a coibir o uso da Internet para incentivar práticas de violação dos direitos humanos; em sua diretriz 105, garantir a imparcialidade, o contraditório e o direito de resposta na veiculação de informações, de modo a assegurar a todos os cidadãos o direito de informar e ser informado.

12. **Em especial, no que tange ao PL nº 472/2025**, é importante se lembrar que conceito de Estado, nas lições de Clovis Bevilaqua<sup>2</sup>: *Ainda que não devamos confundir a sociedade com o Estado, não podemos desconhecer que, distribuindo-se a sociedade humana em agregados nacionais, é o Estado que organiza esses agregados, por meio de aparelhos adequados, e, pois, nos será permitido defini-lo — um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano, que lhe dá unidade orgânica.*

13. Outrossim, que um dos componentes do Estado é o Poder Soberano, o qual é a força que, pelo direito e a política, equilibra, unifica, disciplina e dirige as outras forças sociais e os indivíduos. Propriedade fundamental do Estado, a soberania o distingue de outras corporações. E, ainda, conforme lições de Clovis Bevilaqua: *Fala-se em povo soberano e em soberania nacional, expressão consagrada em nossa Constituição republicana, segundo a qual o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário são órgãos da soberania nacional. A Constituição do Estado Federal (Reich) alemão proclama: O Poder Público emana do povo. Quando dizemos que o povo é soberano, queremos afirmar que, nas democracias, á massa da população nacional e não a um grupo, uma família ou uma casta, cabe assumir, por meio de seus representantes, a direção dos negócios públicos; sustentamos ideia oposta á de GÜMPLOWICZ, adoptada por DUGUIT, de que há, fatalmente, nas organizações políticas, dominantes e dominados, não podendo as mais aperfeiçoadas democracias fugir a essa contingência.*

14. Em tais termos, **O ESTADO DE ISRAEL NÃO SE CONFUNDE COM O POVO JUDEU** críticas ao Estado de Israel e às ações de Israel no território da Palestina não são antisemitas, mas sim livre exercício de liberdade de pensamento e debate democrático quanto a fatos públicos e notórios. Existe hoje uma tentativa de enquadramento de toda crítica ao Estado de Israel e suas políticas e ações direcionadas aos palestinos e aos seus territórios ocupados como antisemitismo, mediante manobras diversionistas que deslocam a discussão, deslegitimam as críticas e violam os princípios do debate democrático. Ou seja, antissionismo 3 não é antisemitismo 4 , e é responsabilidade dos agentes públicos, políticos, educadores e profissionais da mídia diferenciar o ódio ao povo judeu, à religião judaica e a seus praticantes, que deve ser combatido e punido, e o direito legítimo de posicionar-se contra o Estado de Israel e seus crimes contra os palestinos – crimes que muitos judeus condenam publicamente e não aceitam que sejam praticados em seu nome.

15. Cite-se a gravidade da situação: a definição de antisemitismo proposta pela IRHA, e que agora é proposta ao Brasil pelo PL 472/2025, já tem sido instrumento para perseguições a estudantes, políticos e intelectuais em países que a adotaram, servindo mais para intimidação dos que não concordam com as violações em Gaza do que para proteger cidadãos judeus.

16. Destaque-se, ainda que os prejuízos à liberdade de expressão tornam-se ainda mais evidentes em uma conjuntura de preocupações legítimas com as ações de Israel na Faixa de Gaza, denunciadas nos tribunais internacionais e que mobilizam lideranças e jovens em solidariedade ao povo palestino em diversos países.

### 3. CONCLUSÃO

17. Nos termos do art.º 4º, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 12.986/14, compete ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades; fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação; receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades; e expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo.

18. É fundamental que o Estado brasileiro puna o antisemitismo como manifestação racista, mas que a foram como o termo tem sido instrumentalizado tem como consequência a perseguição a estudantes, políticos e intelectuais que se manifestam contrários às ações promovidas pelo Estado de Israel contra o povo palestino (formado por muçulmanos, ateus, cristãos e outras minorias étnicas e religiosas).

19. Em tais termos, por meio da presente Nota Técnica, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos afirma, desde já, requerendo o arquivamento/rejeição do PL 472/2025 do Senado, que institui nacionalmente a definição de antisemitismo da Aliança Internacional para Memória do Holocausto, sem levar em consideração a necessária diferenciação entre a prática do antisemitismo, antissionismo e críticas legítimas baseadas em fatos referentes às ações do estado de Israel nos territórios palestinos ocupados e sua população, é inconstitucional por ferir cláusula pétreia consistente no direito de liberdade de expressão, bem como o princípio da tipicidade da lei penal. Em tais termos, ainda, caso venha a ser aprovado e sancionado, servirá como base de para a imposição de sanções administrativas, civis e criminais em território nacional, atentatórias aos princípios da tipicidade e da estrita legalidade em matéria de direito penal, bem como violações ao exercício do direito fundamental de liberdade de expressão, quanto a debates legítimos baseados em fatos notórios, referentes às ações do estado de Israel em território palestino ocupado e contra suas populações.

**CHARLENE BORGES**

Presidenta

Conselho Nacional dos Direitos Humanos

<sup>1</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2855888&filename=PL%20472/2025](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2855888&filename=PL%20472/2025).

<sup>2</sup> BEVILAQUA, C. Conceito de Estado. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, 1930. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdsp/article/viewFile/65257/67862>.

<sup>3</sup> Sionismo é um movimento político colonialista com características nacionalistas, surgido no século XIX e que previa a criação de um Estado específico para o povo judeu que vivia na Europa. A criação deste Estado implicava em uma migração em massa de judeus europeus e, posteriormente, norte-americanos, para a Palestina.

<sup>4</sup> Antisemitismo: é a hostilidade e discriminação contra os praticantes da religião judaica. Historicamente, o termo antisemitismo está estreitamente relacionado com a eugenia e com teorias racistas que relacionam o judaísmo com identidade étnico-racial e não com identidade religiosa. As manifestações mais extremadas do antisemitismo são: a chacina de judeus em Granada (1096), massacres dos judeus espanhóis em 1391, as cruzadas da Idade Média e o holocausto nazista.



Documento assinado eletronicamente por **Charlene da Silva Borges**, Presidente, em 01/07/2025, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4979094** e o código CRC **2D7C726A**.

Referência: 00135.224321/2025-39



SEI nº 4979094



Setor Comercial Sul, Edifício Parque Cidade Corporate, Quadra 9, Lote C, Torre A, 9<sup>a</sup> Andar, Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907  
CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>