



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU EM DIREITO

DISCURSO DE ÓDIO: os limites da imunidade parlamentar.

CAIO COELHO REDIG

BRASÍLIA-DF

2025

CAIO COELHO REDIG

DISCURSO DE ÓDIO: os limites da imunidade parlamentar.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional Stricto Sensu em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.
Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant’ana.

BRASÍLIA-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

R317d Redig, Caio Coelho

Discurso de ódio: os limites da imunidade parlamentar / Caio Coelho Redig. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

142 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'ana

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Imunidade parlamentar. 2. Discurso de ódio. 3. Liberdade de expressão. I. Título

CDD 340

CAIO COELHO REDIG

DISCURSO DE ÓDIO: os limites da imunidade parlamentar.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional Stricto Sensu em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.
Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant’ana.

Data da aprovação: ___/___/_____.

Conceito: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant’ana

(Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Orientador)

Prof. Dra. Danyelle da Silva Galvão

(Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - Avaliadora interna)

Prof. Dr. Cássio André Borges dos Santos

(Universidade do Estado do Amazonas - Avaliador externo)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder força e sabedoria ao longo desta caminhada.

À minha família, em especial aos meus pais, Henrique Redig e Valdenise Redig, pelo apoio incondicional; e à minha bisavó Raimunda, por seu carinho e inspiração.

À minha namorada, Lorena Praia, e aos meus sócios, Iuri Albuquerque e Emerson Paxá, obrigado por todo o incentivo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ramiro Nóbrega, pela orientação segura, compreensão, confiança depositada em meu trabalho e pelas valiosas contribuições acadêmicas.

Aos professores: Profa. Dra. Danyelle Galvão e Prof. Dr. Cássio Borges, que comporão a banca examinadora e gentilmente dispuseram de seu tempo para contribuir com suas experiências acadêmicas.

A todos os professores e amigos que, de alguma forma, atravessaram meu caminho e despertaram em mim a busca contínua pelo conhecimento, deixo aqui minha sincera gratidão.

RESUMO

Esta pesquisa objetiva compreender os limites da imunidade parlamentar frente ao discurso de ódio no Brasil, reconhecendo a crescente relevância do tema no cenário político e social. Para alcançar esse objetivo geral, o estudo se inicia com análise abrangente do conceito de discurso de ódio, explorando sua relação com a imunidade parlamentar e seus limites doutrinários. Além disso, são apresentados normas, orientações e projetos de lei que servem como arcabouço jurídico para decisões do Supremo Tribunal Federal - STF sobre o tema. A pesquisa então se aprofunda na análise de julgamentos do STF desde 2003, com foco no caso paradigmático do Habeas Corpus nº 8.2424/RS – Caso Ellwanger. Parte-se da hipótese de que o uso desmedido da imunidade parlamentar em situações de discurso de ódio compromete a representação popular e o debate público. Destacou-se, ao longo da pesquisa, a importância de equilibrar a liberdade de expressão com a necessidade de combater o discurso de ódio, especialmente quando proferido por parlamentares. Reconheceu-se que, embora a imunidade parlamentar seja fundamental para a democracia, ela não pode ser um salvo-conduto para a disseminação de ódio. No entanto, a extensão dos benefícios de uma delimitação clara da imunidade parlamentar em relação ao discurso de ódio depende de seu monitoramento contínuo e da criação de regulamentações específicas que orientem seu uso no sistema judicial e no âmbito legislativo. Assim, apesar dos avanços na revisão judicial nacional para combater a incitação à violência e discriminação, identificam-se lacunas legislativas e jurisprudenciais que comprometem a efetividade no enfrentamento do discurso de ódio por incumbentes, como a falta de punições específicas. Conclui-se que a imunidade parlamentar não deve abranger o discurso de ódio, dada sua incompatibilidade com o decoro parlamentar. Como resultado e produto técnico do estudo, propõe-se uma Resolução Legislativa para guiar a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados na análise e punição de situações em que parlamentares utilizam a imunidade para disseminar discurso de ódio.

Palavras-chave: imunidade parlamentar; discurso de ódio; Supremo Tribunal Federal; decoro parlamentar; liberdade de expressão.

ABSTRACT

This research aims to understand the limits of parliamentary immunity when confronting hate speech in Brazil, recognizing the growing salience of this issue within the political and social landscape. To achieve this overarching objective, the study commences with a comprehensive analysis of the concept of hate speech, exploring its relationship with parliamentary immunity and its doctrinal limits. Furthermore, norms, guidelines, and proposed legislative measures that constitute the legal framework for decisions by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) on this topic are presented. The research then delves into an in-depth analysis of STF rulings since 2003, with a particular focus on the seminal *Habeas Corpus* No. 8.2424/RS – the Ellwanger Case. The central hypothesis posits that the unrestrained exercise of parliamentary immunity in situations involving hate speech compromises both the quality of popular representation and the integrity of public discourse. Throughout the research, the critical importance of balancing freedom of expression with the imperative to combat hate speech was underscored, especially when such speech is uttered by parliamentarians. It was acknowledged that, while parliamentary immunity is fundamental to democratic functioning, it cannot serve as a *carte blanche* for the dissemination of hatred. Nevertheless, the full realization of benefits from a clear delimitation of parliamentary immunity concerning hate speech hinges upon its continuous oversight and the establishment of specific regulations to guide its application within both the judicial and legislative spheres. Consequently, despite advancements in national judicial review aimed at combating incitement to violence and discrimination, legislative and jurisprudential lacunae are identified that impede the effective confrontation of hate speech by incumbent officials, notably the absence of specific punitive measures. It is concluded that parliamentary immunity should not encompass hate speech, given its inherent incompatibility with parliamentary decorum. As a direct outcome and technical product of this study, a Legislative Resolution is proposed to guide the Ethics and Parliamentary Decorum Committee of the Chamber of Deputies in the analysis and sanctioning of situations where parliamentarians exploit immunity to propagate hate speech.

Keywords: parliamentary immunity; hate speech; Supreme Federal Court; parliamentary decorum; freedom of expression.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A IMUNIDADE PARLAMENTAR E O DISCURSO DE ÓDIO	17
1.1 A Imunidade Parlamentar como Prerrogativa Institucional e Funcional	17
1.2 Os Limites da Inviolabilidade: A Quebra do Nexo Funcional	18
1.3 Discurso de Ódio e Decoro Parlamentar: A Configuração da Infração Ética	20
1.4 Espécies de imunidade parlamentar	24
1.5 Limites da imunidade parlamentar	27
1.6 Discurso de ódio: conceito, características e repercussões parlamentares	33
1.6.1 Conceito de Discurso de Ódio	33
1.6.2 Características e tipos de discurso	36
1.6.3 Discurso de ódio dentro do contexto parlamentar	39
1.6.4 Discurso de ódio e o impacto na democracia	43
1.7 Discurso de ódio em contextos nacionais distintos: perspectivas do direito norte-americano e alemão	46
1.7.1 Estados Unidos	46
1.7.2 Alemanha	49
1.7.3 Considerações comparativas	51
2 NORMAS E DOCUMENTOS RELACIONADOS AO DISCURSO DE ÓDIO	55
2.1 Normas esparsas utilizadas no combate ao discurso de ódio	56
2.1.1 Normas Constitucionais	57
2.1.2 Normas Penais	59
2.1.3 Estatutos protetivos	64
2.1.4 Legislações civis	70
2.2 Acordos internacionais ratificados pelo Brasil que se relacionam no combate ao discurso de ódio	76
2.3 Análise das decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal	82
2.4 Projetos de Lei em andamento	84
2.4.1 Criminalização de condutas odiosas on-line (PL 8.540/2017)	85

2.4.2 Deveres de diligência e retirada de conteúdo (PL 283/2020, PL 2.854/2020 e apensados ao PL 2.630/2020)	87
2.4.3 Educação midiática e cidadania digital (PL n. 1.010/2025)	88
2.4.4 Efeitos sobre imunidade, decoro e responsabilização administrativa sancionadora	90
2.5 Projetos de lei arquivados	91
3 DISCURSO DE ÓDIO E IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DOS CÓDIGOS DE ÉTICA E DOS REGIMENTOS INTERNOS	95
3.1 Bases normativas e procedimentos de apuração	95
3.2 Sanções disponíveis e dosimetria	97
3.3 Análise crítica da atuação disciplinar das Casas Legislativas	100
3.4 Diretrizes para aprimoramento da atuação do conselho de ética da Câmara dos Deputados: alteração da Resolução n. 25, de 2001	103
CONCLUSÃO	106
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE A - JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	121
ANEXO A – PRODUTO TÉCNICO	139

INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão constitui um dos pilares da democracia contemporânea e, por isso, recebe tutela com estatura constitucional no ordenamento brasileiro. Não se trata, contudo, de direito absoluto. Embora garantida no artigo 5º, inciso IV, da Constituição de 1988, sua realização demanda harmonização com outros bens igualmente protegidos, como a honra, a privacidade, a segurança pública, a igualdade e a dignidade da pessoa humana, exigindo constante ponderação em contextos de conflito.

No âmbito da representação política, essa ponderação assume contornos específicos. A palavra do parlamentar é instrumento do mandato, encontra guarida na imunidade material quando vinculada ao desempenho de suas funções e, ao mesmo tempo, permanece sujeita ao controle ético-disciplinar das Casas Legislativas sempre que se suspeite de ofensa ao decoro. A imunidade, concebida para proteger a função, não se confunde com licença para violações de direitos fundamentais. Assim, manifestações que ultrapassam o debate público legítimo, especialmente quando marcadas por conteúdo discriminatório, podem ensejar responsabilização no plano interno do Parlamento, sem prejuízo da proteção devida ao exercício regular do mandato.

Ainda que o termo discurso de ódio não figure de modo expreso em diplomas penais gerais, o sistema jurídico brasileiro, em diálogo com a Constituição e com compromissos internacionais de direitos humanos, tem delineado respostas normativas para coibir a incitação à violência, a discriminação e outras formas de agressão simbólica. Nesse cenário, a liberdade de expressão preserva centralidade, porém encontra limites quando utilizada para degradar pessoas e grupos, inclusive com reflexos na esfera ético-disciplinar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

À luz dessas premissas, este trabalho examina os fundamentos e limites da imunidade parlamentar diante do discurso de ódio, mapeia o arcabouço constitucional, infraconstitucional e convencional aplicável e, por fim, analisa o tratamento conferido pelos Regimentos Internos e pelos Códigos de Ética das Casas Legislativas ao tema, desde a apuração até o regime de sanções. Ao término, propõe ajustes normativos destinados a aprimorar a resposta institucional do Parlamento, preservando a liberdade de expressão como condição do debate democrático e assegurando, simultaneamente, a proteção de direitos fundamentais que lhe servem de baliza.

Sob essa perspectiva, manifestações de teor degradante não se limitam à violência verbal, compreendem qualquer forma de comunicação que objetifique pessoas e as relegue a

posições de desprezo, o que se torna especialmente sensível quando emanam de parlamentares à luz das regras de decoro. A preservação do equilíbrio entre a liberdade de expressão e o combate ao discurso de ódio demanda um juízo cuidadoso de proporcionalidade, com atenção ao contexto, à finalidade e ao potencial lesivo da fala. Não se trata de cercear o debate político, mas de reconhecer que a proteção conferida à palavra não é ilimitada e pode ser legitimamente modulada quando a manifestação ultrapassa a crítica pública e se converte em instrumento de discriminação ou incitação, em prejuízo da convivência pacífica e da segurança de grupos vulneráveis.

Sarlet (2019) elucida que, de acordo com recomendação do Conselho da Europa, as espécies de discurso de ódio (*hate speech*) se caracterizam por expressão que divulga, incita, promove ou justifica ódio racial, xenofobia, antissemitismo ou qualquer outra forma de intolerância, incluindo intolerância causada por um nacionalismo de cunho agressivo, etnocentrismo ou hostilidade em relação a minorias, imigrantes e pessoas de origem estrangeira¹.

Nesse contexto, Harff (2022, p. 70) cita que “líderes carismáticos confiam na propaganda do ódio para advogar violência e discriminação, como nos casos das cruces da Ku Klux Klan ou da cruz suástica, dos nazistas”, bem como ressalta que o discurso de ódio empregado na política não produz resultados positivos, justamente porque a disseminação desse tipo de discurso cria a erosão da democracia.

Por não encontrar obstáculos efetivos para sua proliferação e desenvolvimento, o discurso de ódio na democracia acaba sendo externalizado por intermédio de todos os meios de comunicação, sejam físicos ou digitais, e isso se potencializa ainda mais quando se tem a popularização da internet e a conexão de informações tendo como conteúdo central o *hate speech*. Para Witschoreck (2023, p. 75), a internet surgiu como meio que possibilitou reformular a noção de tempo/espaço, o que coopera com a democratização do conhecimento. Todavia, existem alguns pontos negativos, entre eles a difusão do crime de discurso de ódio com maior potência. Tsesis (2009, p. 503-504, tradução nossa) enfatiza o seguinte sobre o *hate speech*:

O discurso de ódio baseia-se geralmente em estereótipos sobre grupos, a fim de influenciar o comportamento hostil em relação a eles. Declarações supremacistas e

¹ Cf. EUROPEAN UNION. Council of Europe. European Council Recommendation n. 97/20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”, 1997, é de ser considerada uma forma de discurso de ódio “Every expression that spread, incitate, promote or justify racial hate, xenofobia, anti-semitism or any other form of intolerance, including intolerance caused by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination or hostility against minorities, migrants and people from foreign origin”.

abertamente ameaçadoras negam que grupos têm o direito legítimo à igualdade de tratamento civil e defendem contra a sua participação igualitária numa democracia. Mensagens destrutivas são particularmente perigosas quando se apoiam em simbolismos historicamente estabelecidos, como cruzeiros queimadas ou suásticas, a fim de incitar preconceitos amplamente compartilhados. Mensagens destinadas a prejudicar indivíduos por causa de sua raça, etnia, origem nacional ou orientação sexual têm maior impacto social do que aquelas que tentam atrair indivíduos para conflitos combativos. Estabelecer um amplo consenso para ações prejudiciais em grande escala, como aquelas realizadas por movimentos supremacistas, depende de uma forma de autoexpressão que busca reduzir a participação deliberativa de grupos da população. O discurso de ódio exalta injustiças, desvaloriza a dignidade humana, glamouriza crimes e busca recrutar membros para organizações antidemocráticas.

Fornasier e Beck (2020) tratam o assunto como central, pois a utilização do *hate speech* se torna ainda mais prejudicial para a democracia quando é utilizada por meio de algoritmos nas redes sociais para criar polarização artificial com o objetivo de influenciar eleições. Os autores citam como exemplo a participação da empresa “Cambridge Analytica” nas eleições presidenciais dos Estados Unidos. A instituição conseguiu obter resultados eficientes a partir da criação artificial de rixas de natureza racial, com discursos de ódio entre a população americana, ou seja, disseminando o sentimento de ódio e polarização entre brancos e negros².

Esse quadro também se verifica no Brasil, inclusive no âmbito político. Há manifestações públicas de parlamentares, tanto no interior da Câmara dos Deputados quanto em espaços públicos ou privados e nas redes sociais, que incitam violência, discriminação ou hostilidade contra indivíduos ou grupos com base em etnia, gênero, orientação sexual, religião e outras características identitárias, hipóteses que podem ensejar apuração por infração ética e quebra de decoro.

Quando tais discursos partem de agentes investidos de mandato, seu alcance e potencial de dano se ampliam, pois a condição de representantes confere autoridade simbólica às palavras, produzindo dinâmicas de adesão, reprodução de narrativas excludentes e efeitos deletérios para a coesão social e para a própria estabilidade democrática.

Do ponto de vista normativo, a legislação brasileira não tipifica de modo autônomo o “discurso de ódio”, razão pela qual a repressão a essas condutas tem recorrido a figuras penais

² Os autores citam como exemplo real, porém ilustrativo, a polarização artificial criada pela CA: i) em um estado americano como a Geórgia (cuja capital é Atlanta), localizada na região leste dos Estados Unidos, com predominância de população negra. Em subúrbios e bairros de Atlanta, a hegemonia é negra e, infelizmente, assim também é a pobreza. Atlanta, apesar de ter um dos aeroportos mais eficientes do mundo, também é um município que possui um dos maiores níveis de desigualdade social nos EUA. Logo, a CA usou ferramentas de publicidade em mídias sociais no Facebook, publicando diretamente na *timeline* de usuários (na linha de informações novas de cada usuário desta rede social), campanhas publicitárias com a hashtag *#BlackLivesMatter* (Vidas Negras Importam) para a população de Atlanta. Não haveria problema ético se não fosse o fato de que (ii) a mesma empresa operasse da mesma forma em municípios como Kansas City, na região central dos EUA (país com três fusos horários distintos, entre Leste, Centro e Oeste), de predominância racial hegemonicamente branca, mas igualmente marcados por altos índices de desigualdade social.

e civis já existentes e à responsabilização ético-disciplinar no âmbito das Casas Legislativas. Em se tratando de parlamentares, contudo, a resposta institucional demanda exame mais cuidadoso, pois envolve compatibilizar as garantias constitucionais de liberdade de expressão e imunidade parlamentar com a tutela da ordem pública e dos direitos fundamentais.

Esse balanço, que perpassa o controle de conteúdo e finalidade do ato comunicativo, ainda se confronta com lacunas legislativas e com uma jurisprudência em construção, o que realça a importância dos mecanismos internos de *accountability*, regimentos, códigos de ética e procedimentos próprios, para delimitar, com segurança jurídica e proporcionalidade, quando a crítica política legítima se transforma em conduta incompatível com o decoro parlamentar.

Este estudo tem por objetivo geral delimitar os contornos da imunidade parlamentar diante de manifestações qualificáveis como discurso de ódio, identificando, no plano normativo e jurisprudencial, quando se rompe o nexos funcional da inviolabilidade e se aciona a responsabilização por quebra de decoro. Para tanto, adota-se revisão bibliográfica e documental, contemplando doutrina, legislação, regimentos internos e decisões judiciais pertinentes, se houver, com leitura sistemática das normas das Casas Legislativas e remissão a precedentes do Supremo Tribunal Federal quando indispensável à compreensão dos critérios em jogo.

No primeiro capítulo são estabelecidas as bases teóricas e dogmáticas do trabalho, com a reconstrução do conceito de imunidade parlamentar, suas raízes históricas e sua função constitucional no Estado Democrático de Direito. Parte-se da gênese do instituto, com a invocação de sua finalidade protetiva à liberdade de atuação do Legislativo, e avança-se para a distinção entre imunidade material, relacionada às opiniões, palavras e votos, e imunidade formal, vinculada às garantias processuais. Delineiam-se, nesse percurso, os contornos dados pela Constituição de 1988 e pelas alterações introduzidas pela EC 35 de 2001, bem como características como a ultratividade da inviolabilidade e o nexos funcional que condiciona a incidência da proteção quando a manifestação extrapola os recintos parlamentares.

A seguir, o capítulo sistematiza os limites da inviolabilidade à luz da doutrina e da jurisprudência, enfatizando que a imunidade não se converte em prerrogativa pessoal, pois se destina à proteção da função e não à legitimação de condutas ilícitas. Nesse ponto, o discurso de ódio surge como categoria crítica para testar as fronteiras entre liberdade de expressão e tutela da dignidade humana.

Conceitua-se o *hate speech* com base em referenciais nacionais e estrangeiros, exploram-se suas formas explícitas e encobertas, assim como seus efeitos sociais, psicológicos e políticos, e explicita-se a quebra do nexos funcional quando manifestações

discriminatórias se afastam do exercício do mandato. Ilustra-se essa tensão com precedentes do Supremo Tribunal Federal, em especial casos nos quais se reconheceu a extrapolação de críticas políticas para agressões antidemocráticas, reforçando que eventual invocação da imunidade não impede a responsabilização ético-disciplinar nos termos dos códigos de ética das Casas.

O segundo capítulo dedica-se a mapear e descrever, de modo sistemático, o conjunto de normas, orientações, resoluções, projetos de lei, leis ordinárias e demais documentos produzidos no âmbito do Congresso Nacional, bem como acordos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil que incidem sobre o tema. Nesse panorama, merece referência o Projeto de Lei nº 7.582/2014, de autoria da Deputada Maria do Rosário (PT/RS), primeira iniciativa com recorte explícito de definição de crimes de ódio e intolerância e de criação de mecanismos para coibi-los. Segundo o portal oficial do Congresso Nacional, a proposição permanece sujeita à apreciação do Plenário, sob regime de tramitação ordinária, nos termos do art. 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A análise contemplará, ainda, diplomas que compõem o arcabouço normativo frequentemente mobilizado na *ratio decidendi* de julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, com destaque para a Lei nº 7.716/1989, que tipifica condutas discriminatórias em razão de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional e prevê, entre outras medidas, penalidades para a incitação ao ódio. O objetivo é situar esses instrumentos no diálogo entre liberdade de expressão, proteção da dignidade humana e prerrogativas parlamentares, iluminando os pontos de contato com os mecanismos internos de decoro das Casas Legislativas.

A metodologia adotada é descritiva e documental, partindo-se da coleta e sistematização de fontes normativas e institucionais, sem valoração prévia, para delinear suas características, finalidades e âmbitos de incidência. Com apoio de revisão bibliográfica específica, essa abordagem permite uma leitura acurada das disposições que resguardam a liberdade de expressão e de seus limites constitucionais, especialmente quando a manifestação parte de parlamentares, proporcionando base consistente para a análise ético-disciplinar desenvolvida nos capítulos subsequentes. A abordagem descritiva adotada permite também mapear a influência de convenções internacionais, em especial dos tratados de direitos humanos, sobre a legislação interna, oferecendo uma visão nítida das interações entre normas domésticas e compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional.

Quando pertinente à interpretação de cláusulas abertas de decoro, este mapeamento dialoga com parâmetros da jurisprudência constitucional, sem alterar o foco do capítulo, que

permanece voltado ao desenho normativo interno (regimentos e códigos de ética) e ao seu iter procedimental.

Para delimitar o recorte empírico, adota-se como baliza jurisprudencial o Habeas Corpus nº 82.424/RS, caso Ellwanger, relatado pelo Ministro Moreira Alves, consolidado como marco paradigmático ao afirmar que a liberdade de expressão não ampara discursos de ódio dirigidos a grupos, com especial atenção à tutela de pessoas e coletividades vulneráveis, servindo apenas como ponto de partida para a leitura dos mecanismos internos de responsabilização ética. A partir de então, a investigação desloca-se para os mecanismos ético-disciplinares internos do Parlamento.

Nessa trilha, o terceiro e último capítulo examina, sob perspectiva ético-disciplinar, os Regimentos Internos e os Códigos de Ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, explicitando o fluxo de apuração, as bases normativas de responsabilização e o regime sancionatório aplicável a manifestações potencialmente discriminatórias.

A análise recai sobre a competência dos órgãos, a tramitação das representações, as garantias processuais e o regime de sanções, tal como positivado nas resoluções e regimentos. Na Câmara, examinam-se as atribuições do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, previstas no Regimento Interno e detalhadas no Código de Ética, incluindo prazos, fases do processo e hipóteses de recurso à Comissão de Constituição e Justiça, bem como o elenco de penalidades que vai da censura à perda do mandato. No Senado, tomam-se como referência o Código de Ética e o Regimento Interno, que estabelecem deveres de urbanidade, respeito e probidade, descrevem o procedimento disciplinar e explicitam as sanções cabíveis.

Do ponto de vista metodológico, o capítulo reconstrói o iter procedimental a partir da leitura sistemática das normas de cada Casa, bem como de estudos acadêmicos e documentos institucionais sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Mapearam-se legitimidades ativas, como partidos políticos e cidadãos, a filtragem inicial pela Mesa e o encaminhamento ao Conselho, com especial atenção aos casos que envolvem manifestações potencialmente discriminatórias e discursos que possam ser qualificados como atentatórios ao decoro. Em complemento, a literatura especializada será utilizada para problematizar limites de autorregulação e potenciais conflitos de interesse na atuação dos conselhos de ética, oferecendo insumos para a crítica institucional e para a proposta de aprimoramento normativo ao final do capítulo.

Embora a ênfase seja o controle ético-disciplinar parlamentar, a interpretação de cláusulas abertas do decoro dialoga, quando pertinente, com parâmetros firmados pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de liberdade de expressão e discriminação, a fim de

assegurar coerência entre a proteção da imunidade material e a tutela da dignidade humana. Esse diálogo serve como critério de ponderação na leitura das infrações e das sanções, sem afastar a centralidade das regras processuais e decisórias de cada Casa.

Com essa arquitetura, busca-se oferecer tratamento coeso do problema, capaz de compatibilizar a ampla liberdade de crítica própria da arena política com o dever institucional de resguardar a dignidade humana e a integridade do processo democrático, inclusive no âmbito do controle ético-disciplinar do Parlamento.

Em síntese, espera-se que a articulação entre o marco teórico, o mapeamento normativo interno e internacional e a leitura ético-disciplinar dos regimentos e códigos de ética no ofereça um quadro analítico consistente para delimitar os contornos da imunidade parlamentar diante do discurso de ódio. Ao combinar revisão bibliográfica e análise documental, a pesquisa busca não apenas explicitar parâmetros de decisão e critérios de nexos funcional, mas também indicar implicações práticas para a responsabilização no âmbito das Casas Legislativas.

Como apoio à transparência metodológica, o Produto Técnico se apresenta como proposição legislativa, de modo a normatizar o processo interno a fim de apurar eventual quebra de decoro, dando-lhe previsibilidade procedimental e previsão normativa da conduta, ao menos no âmbito administrativo. Com isso, pretende-se contribuir para a consolidação de um entendimento jurídico coerente com a Constituição e com os compromissos internacionais do Brasil, capaz de proteger a lisura da liberdade de expressão parlamentar sem transigir com a dignidade humana.

1 A IMUNIDADE PARLAMENTAR E O DISCURSO DE ÓDIO

1.1 A Imunidade Parlamentar como Prerrogativa Institucional e Funcional

A Constituição de 1988 estrutura a separação de Poderes com um conjunto de garantias institucionais para que cada Poder exerça suas funções com autonomia e sem retaliações indevidas. Nesse desenho, assim como há prerrogativas típicas do Judiciário (p. ex., vitaliciedade e irredutibilidade) e salvaguardas ao Chefe do Executivo, o Legislativo dispõe das imunidades parlamentares como instrumento de proteção ao livre exercício do mandato (Martins, 2010; Bertuol Junior, 2023).

Do ponto de vista conceitual, “imunidade” deriva de *immunitas* e expressa uma prerrogativa funcional, e não um privilégio pessoal, destinada a assegurar que representantes eleitos possam falar, criticar, deliberar e votar sem medo de perseguições judiciais por seus atos inerentes ao mandato (Mendes, 2000; Horta, 2011; Piovesan; Gonçalves, 2003; Dias; Laurentiis, 2012; Nascimento *et al.*, 2023). A natureza é, portanto, institucional: protege a função legislativa e a integridade do processo deliberativo, inclusive de minorias parlamentares, e não a pessoa do parlamentar.

Historicamente, as imunidades se consolidaram no constitucionalismo anglo-saxão e foram positivadas no *Bill of Rights* de 1689, que consagrou dois pilares: *freedom of speech* (liberdade de palavra no Parlamento) e *freedom from arrest* (proteção contra prisões arbitrárias), reservando ao próprio Parlamento a apreciação de seus debates (Velo, 1986; Martins, 2010).

Imunidade parlamentar é a prerrogativa do Poder Legislativo que assegura a seus membros o direito de exercer livremente o mandato representativo recebido pela Nação. Em razão desta prerrogativa, o parlamentar tem assegurado o direito de não responder judicialmente por suas opiniões, palavras e votos e de não ser processado sem prévia licença da Casa a que pertence (Mendes, 2000, p. 9).

Esse legado inspira a Constituição brasileira, que no art. 53, caput, estabelece a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos dos deputados e senadores “no exercício do mandato” (Brasil, 1988). A doutrina converge que a teleologia da imunidade material é blindar o debate público parlamentar — permitindo crítica severa, controle e fiscalização — sem sujeitar o representante a responsabilizações criminais por seus atos funcionalmente vinculados (Horta, 2011; Piovesan; Gonçalves, 2003; Martins, 2010).

Tal inviolabilidade tem ultratividade: a proteção às manifestações funcionais perdura no tempo, mesmo após o fim do mandato (Horta, 2011). Em linguagem clássica, “inexiste crime” quando o conteúdo é estritamente funcional (Velo, 1986), isto é, quando há nexo de implicação recíproca entre a manifestação e a função representativa. Esse propósito, contudo, não é ilimitado. Por ser uma garantia à instituição (e à democracia deliberativa), a imunidade não pode ser convertida em escudo para práticas incompatíveis com a ordem constitucional e com a dignidade da pessoa humana (Florentino, 2022; Costa; Pinto, 2019).

Em reforço a essa ideia, Nascimento *et al.* (2023, p. 105) explicam que tal prerrogativa “visa garantir aos parlamentares uma maior independência no exercício de suas funções, tornando seus votos, opiniões e palavras invioláveis, não se tratando, entretanto, de um privilégio pessoal dos congressistas”. Desse modo, a imunidade visa blindar a instituição parlamentar de pressões externas.

A literatura contemporânea reforça que discursos de ódio, especialmente na ecologia informacional das redes, deterioram a deliberação, silenciam grupos vulneráveis e testam os limites da liberdade de expressão (Andrade, 2021). Nessa chave, a imunidade protege a crítica política, mas não autoriza o uso da palavra para desumanizar, inferiorizar ou incitar hostilidade contra pessoas ou grupos.

O enquadramento adequado de manifestações de ódio proferidas por parlamentares é ético-disciplinar, sob a rubrica do decoro parlamentar, e não, por si só, penal. A via própria de responsabilização reside, em primeiro plano, nos mecanismos internos das Casas (comissões de ética e procedimentos regimentais), sem prejuízo de responsabilidade civil quando houver dano e de outras respostas constitucionais proporcionais. Essa leitura harmoniza o art. 53 com os valores estruturantes da Constituição (dignidade, igualdade, pluralismo) e com a finalidade institucional da imunidade: garantir a liberdade do debate e preservar a democracia deliberativa, não licenciar ofensas discriminatórias.

1.2 Os Limites da Inviolabilidade: A Quebra do Nexo Funcional

A imunidade parlamentar é garantia instrumental da independência do Legislativo, não um salvo-conduto incondicional. Seu alcance é balizado pelo nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato: quanto mais tênue ou inexistente esse vínculo, menor a incidência da inviolabilidade material.

A doutrina e a jurisprudência majoritárias reconhecem que há presunção de nexo para manifestações proferidas no interior das Casas Legislativas; fora delas, exige-se demonstração

concreta de pertinência temática com a função parlamentar (Marcondes, 2021). Em outras palavras, a proteção não decorre do status pessoal do orador, mas da finalidade pública da sua fala.

Mesmo assim, a inviolabilidade cobre apenas atos que guardem conexão direta com o desempenho das funções representativas. Incitação à violência, ataques discriminatórios ou difamações desvinculadas da atividade legislativa extrapolam esse âmbito e não são alcançadas pela garantia (Horta, 2011). Nessa linha, a imunidade não pode ser manejada como escudo para práticas ilícitas, o que inclui o discurso de ódio, sobretudo quando exteriorizadas em contextos privados ou redes sociais, sem relação funcional identificável. Como sintetiza Moraes (2025), faltando o nexo de implicação recíproca entre a opinião externada e o mandato, não incide a inviolabilidade material:

A utilização da imunidade parlamentar é incompatível com a defesa de ditaduras, de violações aos direitos fundamentais, de proclamação a regimes de exceção [...], efetivamente, nem sequer há ‘nexo de implicação recíproca’ quando opiniões e palavras de ódio e antidemocráticas proferidas por parlamentar são externadas em local diverso de sua Casa Legislativa – como as redes sociais [...].
[...] não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas (Moraes, 2025, p. 81 - 83).

Importa sublinhar que, mesmo quando se reconhece a inviolabilidade para fins penais/civis, permanece íntegra a responsabilização ético-disciplinar por quebra de decoro. Os Regimentos Internos e os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal preveem procedimentos próprios (com contraditório e ampla defesa) e sanções graduadas (advertência, censura, suspensão e, em hipóteses graves, perda de mandato).

Para a análise ético-disciplinar, a aferição do nexo funcional e da adequação ética pode ser realizada de modo contínuo, observando: o local e o contexto em que a manifestação ocorreu, se em sessão, comissão ou outro ato funcional, ou em ambiente externo como redes sociais; a pertinência temática do conteúdo, distinguindo a contribuição para a atividade legislativa, fiscalizatória ou representativa de meros ataques pessoais ou grupais; os destinatários e a forma do enunciado, identificando eventuais traços de incitação, hostilidade ou estigmatização de grupos por raça, gênero, religião, orientação sexual, origem, entre outros; e, por fim, a finalidade e o impacto institucional, verificando se a fala efetivamente agrega ao debate público ou, ao contrário, abala a dignidade de terceiros e a imagem da Casa.

Ausente o nexo funcional, ou presentes conteúdos odientos incompatíveis com os valores constitucionais, caracteriza-se a infração ao decoro, legitimando a atuação dos

Conselhos de Ética. Essa chave de leitura harmoniza a liberdade parlamentar com a dignidade humana e preserva o Parlamento como espaço de deliberação, não de assédio e discriminação.

Assim, o discurso de ódio deve ser tratado prioritariamente como infração ética, incompatível com o padrão de urbanidade, respeito à dignidade da pessoa humana e probidade exigidos do parlamentar, ainda que eventual persecução penal seja inviável pela inviolabilidade.

1.3 Discurso de Ódio e Decoro Parlamentar: A Configuração da Infração Ética

A discussão parte do pressuposto já estabelecido de que a imunidade parlamentar material não é absoluta, encontrando seu limite objetivo no nexó funcional, a ligação estrita entre a manifestação e o exercício do mandato. Ultrapassar esse limite, portanto, implica a perda da proteção constitucional. Embora não haja definição única, a literatura converge em descrevê-lo como manifestação discriminatória e hostil que inferioriza pessoas ou grupos com base em características o indivíduo ou grupo de indivíduos, podendo estimular exclusão social e violência simbólica ou física. Andrade (2021, p. 11) o define como “manifestação ou expressão, motivada por preconceito ou intolerância, através da qual uma pessoa ou um grupo é discriminado, com base em suas características identitárias”.

Nesse sentido, a prática de discurso de ódio (*hate speech*) é apresentada como a principal conduta que rompe esse nexó, necessitando de definição clara para consolidar a argumentação. A inviolabilidade do art. 53 da Constituição protege opiniões, palavras e votos quando internamente conectados ao desempenho do mandato; não se destina a blindar ataques discriminatórios. Mesmo que proferidas em recinto legislativo, manifestações odiosas que não contribuam de modo objetivamente verificável para a formação da vontade parlamentar, e que, ao revés, violem valores constitucionais como igualdade e dignidade, rompem o nexó funcional. A consequência não é (nesta sede) a persecução criminal, mas a responsabilização político-disciplinar por infração ética: trata-se de “proceder incompatível com o decoro parlamentar”, hipótese constitucional de censura e, em casos graves e mediante rito próprio, de perda do mandato (CF, art. 55, II e §1º).

Do ponto de vista operacional, a aferição do desvio deve observar critérios objetivos, compatíveis com a jurisprudência e com os Códigos e Regimentos das Casas. Em primeiro lugar, examina-se o contexto e a finalidade da fala, verificando se ela se orienta à deliberação legislativa ou se se converte em desqualificação de pessoas ou grupos por atributos

identitários. Considera-se também a pertinência temática com a matéria em discussão, a fim de identificar um nexos funcional efetivo e não meramente retórico.

Analisa-se, ainda, o conteúdo e o impacto do pronunciamento, com atenção a traços de incitação, desumanização, estigmatização e ao potencial de produzir ambiente hostil à participação política. Quando esses elementos se evidenciam no caso concreto, fica caracterizada a transgressão aos padrões de probidade, urbanidade e respeito inerentes ao cargo, cabendo a resposta ético-disciplinar interna, com tramitação de representação, instrução no Conselho de Ética, garantia do contraditório e da ampla defesa, emissão de parecer e deliberação colegiada sobre a sanção adequada, que pode variar de advertência e censura até a perda do mandato em situações extremas

Em síntese, o discurso de ódio, ainda que travestido de opinião política, não se confunde com a crítica dura, inerente ao jogo democrático, e não é coberto pela inviolabilidade quando falta a indispensável relação de implicação com o exercício do mandato. Nessa hipótese, não se cuida de “crime parlamentar”, mas de infração ética por quebra de decoro: uma resposta institucional que preserva a independência do Legislativo sem converter a imunidade em salvo-conduto para a violação de direitos fundamentais.

Além de produzir danos psicológicos e sociais, a disseminação do ódio corrói a qualidade das deliberações público-políticas, gera efeito silenciador³ sobre grupos vulneráveis e, no ambiente parlamentar, compromete a própria representatividade democrática. A resposta adequada, como assinala a literatura, não se esgota em proibições legais: exige também o fomento ao contradiscurso e ao debate qualificado, bem como mecanismos internos de autorresponsabilização institucional que preservem a abertura do espaço deliberativo e inibam práticas discriminatórias.

À luz da Constituição de 1988, o art. 53 assegura a Deputados e Senadores a inviolabilidade civil e penal “por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”, justamente para garantir o livre exercício do mandato e protegê-lo de perseguições indevidas. Trata-se de uma garantia funcional, voltada à independência do Legislativo, e não de um privilégio pessoal. Por isso, quando a manifestação parlamentar se afasta do nexos funcional, isto é, deixa de contribuir para a fiscalização, a representação e o debate legislativo, e assume feição discriminatória ou hostil contra pessoas ou grupos, ela ultrapassa o limite teleológico da

³ Sobre o chamado efeito silenciador, também denominado efeito inibidor (*chilling effect*), entendido como a retração antecipada do discurso lícito por medo de sanção ou retaliação, com impacto desproporcional sobre grupos vulneráveis e sobre a imprensa. Ver, entre outros: Sarlet (2017); Laurentiis (2020); Barroso (2023); Binenbojm (2003); Brasil (2019); organização dos estados americanos (s.d.); corte europeia de direitos humanos (CEDH), *Cumpănă and Mazăre v. Romania* (2004); United States, Supreme Court, *Dombrowski v. Pfister* (1965); *New York Times Co. v. Sullivan* (1964).

inviolabilidade e ingressa no campo do decoro. Nesses casos, a resposta prioritária é ético-disciplinar, a ser apurada e sancionada pelas próprias Casas, sem que se confunda a imunidade material com salvo-conduto para práticas incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e com a integridade do processo deliberativo.

Corroborando essa perspectiva, Martins (2010, p. 83) defende que “as imunidades parlamentares visam proteger os membros das Casas Legislativas [...] garantindo livre atuação e permitindo-lhes, com segurança e destemor, explanar suas críticas, opiniões e princípios”. Marcondes (2021, p. 40), por sua vez, acrescenta que “A imunidade material visa garantir a liberdade de expressão dos parlamentares, enquanto representantes de cidadãos que os elegeram, tornando suas atividades imunes às pressões externas, que possam macular sua atuação e desconstituir a vontade do eleitor”.

De forma semelhante, Dias e Laurentiis (2012) afirmam que as imunidades têm por escopo assegurar a independência do Legislativo e o respeito à separação dos Poderes. Nesse sentido, destacam que as imunidades parlamentares “são prerrogativas irrenunciáveis que a Constituição confere aos membros do Poder Legislativo para que eles possam exercer suas funções de fiscalização com autonomia e independência” (Dias; Laurentiis, 2012, p. 10).

Adicionalmente, Piovesan e Gonçalves (2003) aprofundam a discussão ao reforçarem a função da imunidade parlamentar como um mecanismo essencial ao Estado Democrático de Direito, criado para assegurar a independência funcional do Poder Legislativo. Segundo os autores, ela visa proteger os parlamentares de ingerências indevidas dos demais poderes e garantir o livre exercício do mandato representativo, funcionando como um instrumento de autonomia institucional e não como privilégio pessoal.

Complementando esse entendimento, Horta (2011) afirma que as imunidades parlamentares têm como fundamento a proteção da função legislativa, não devendo ser confundidas com privilégios pessoais, sendo prerrogativas que visam assegurar o funcionamento adequado das instituições parlamentares.

Em reforço a essa ideia, Nascimento *et al.* (2023, p. 105) explicam que tal prerrogativa “visa garantir aos parlamentares uma maior independência no exercício de suas funções, tornando seus votos, opiniões e palavras invioláveis, não se tratando, entretanto, de um privilégio pessoal dos congressistas”. Desse modo, a imunidade visa blindar a instituição parlamentar de pressões externas e assegurar que os representantes eleitos possam atuar com destemor, sem receio de retaliações ou perseguições judiciais por suas manifestações inerentes à função pública.

Alexandre de Moraes (2025) reforça o importante papel da imunidade parlamentar para o melhor funcionamento da democracia. Para o autor, “a imunidade parlamentar foi concebida para proteger a liberdade de expressão em favor dos direitos fundamentais” (Moraes, 2025, p. 81). Essa perspectiva sublinha que a imunidade não é privilégio individual, mas garantia institucional que permite aos representantes populares cumprirem o seu papel de fiscalização e debate em defesa dos interesses da sociedade e da própria ordem constitucional.

Sobre o assunto, Florentino (2022, p. 96) afirma que, diante do curso histórico, a democracia representativa permanece como o modelo mais bem consolidado de funcionamento das organizações políticas, destacando o papel das imunidades parlamentares como prerrogativa institucional que busca conferir “proteção adicional” e episódica à liberdade do cidadão:

Pelos motivos apontados, há razões para se inferir que terá fôlego para continuar resistindo firmemente, apesar das transformações e intercorrências. Com ela, as imunidades parlamentares se espalharam e devem se manter presentes nos ordenamentos jurídicos, inclusive no Brasil, se não como condição necessária à sua existência, como instrumento importante para o seu funcionamento (Florentino, 2022, p. 105).

Nesse sentido, Florentino (2022) reafirma que a imunidade parlamentar é garantia da função, e não prerrogativa pessoal do ocupante do cargo; por isso, não pode ser manejada como escudo para manifestações que afrontem a dignidade humana. Em linha convergente, Costa e Pinto (2019) assinalam que, embora decorrente da liberdade de expressão e destinada a proteger a atuação política dos representantes, a imunidade não legitima discursos discriminatórios nem se converte em cláusula de impunidade.

Ao contrário, a tentativa de invocá-la para afastar a responsabilização por discurso de ódio contraria os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade e deve conduzir à resposta adequada no plano ético-disciplinar, como matéria de decoro parlamentar, e não como salvo-conduto para condutas incompatíveis com a função representativa.

A despeito de tais abusos, é importante reafirmar que a imunidade parlamentar é garantia constitucional destinada a assegurar aos membros do Parlamento a liberdade de expressão no exercício de seu mandato, evitando perseguições judiciais que possam comprometer a independência do Poder Legislativo. Nesse sentido, Horta (2011, p. 356) conceitua a doutrina que a “inviolabilidade se relaciona com atos funcionais e exclui, para tais atos, a qualificação criminal”, isto é, inexistente crime. Elucidando essa prerrogativa, Zeno Veloso (1986, p. 148) salienta:

Acobertado pela inviolabilidade, o parlamentar não pode ser alcançado, não pode ser processado, não pode ser perseguido nem molestado, no exercício do seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos. Inexiste crime neste caso, o que vale dizer: as opiniões, palavras e votos perdem qualificação penal quando proferidas por parlamentar no exercício de mandato legislativo.

Ou seja, dentro dos limites de suas atribuições como representante eleito, o parlamentar possui uma esfera de atuação livre de sanções criminais, garantindo-lhe a autonomia necessária para expressar-se e votar sem receio de retaliações jurídicas, o que é fundamental para a independência do Poder Legislativo.

Horta (2011, p. 356) destaca, ainda, que “a inviolabilidade, no Direito Constitucional Brasileiro, é duradoura no tempo, pois a proteção aos votos, opiniões e palavras, manifestadas no exercício do mandato, não se extingue no tempo, apesar da extinção do próprio mandato”, característica denominada de ultratividade.

Essa extensão temporal, contudo, deve ser ponderada à luz de outros princípios constitucionais, especialmente o da igualdade, como observa Bertuol Junior (2023). Para o autor, tais garantias são essenciais ao sistema de freios e contrapesos, mas “a imunidade dos legisladores à prisão somente é justificada quando ela servir ao livre exercício da atividade parlamentar, não podendo, então, alcançar circunstâncias em que não haja o vínculo funcional” (Bertuol Junior, 2023, p. 11).

Em síntese, a imunidade parlamentar não autoriza o uso irrestrito da palavra. Manifestações de ódio e condutas incompatíveis com a função representativa devem ser coibidas e responsabilizadas, preferencialmente no plano ético-disciplinar, como matéria de decoro parlamentar, sem prejuízo das demais esferas quando presentes os pressupostos legais, sob pena de se desvirtuar a finalidade institucional da garantia e abalar os alicerces do Estado Democrático de Direito.

1.4 Espécies de imunidade parlamentar

O ordenamento brasileiro distingue duas modalidades de imunidade conferidas aos membros do Poder Legislativo: a imunidade material (também chamada inviolabilidade, imunidade real ou irresponsabilidade) e a imunidade formal (ou processual). A imunidade material, prevista no caput do art. 53 da Constituição, assegura a deputados e senadores a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos vinculados ao exercício do mandato. Seu efeito é funcional: protege a manifestação parlamentar quando houver nexos com a atividade representativa, afastando a responsabilização jurídico-penal e civil por esses atos e

projetando-se no tempo (ultratividade), sem que isso a transforme em licença para abusos desconectados da função.

A imunidade formal, por sua vez, incide sobre prisões e processos criminais. Como sintetiza a doutrina, trata-se do conjunto de garantias que condiciona a persecução penal de parlamentares, especialmente após a EC 35/2001: não se exige mais autorização prévia da Casa para a instauração da ação penal, mas a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal podem sustar o curso do processo, por deliberação política, quando o fato tiver ocorrido após a diplomação. Em regra, essa imunidade não elimina eventual tipicidade nem torna o agente irresponsável; ela opera como obstáculo temporário ao andamento do processo enquanto perdurar a decisão política, preservadas as hipóteses constitucionais de flagrante de crime inafiançável (Martins, 2010; Ferreira; Lehfel'd; Siqueira, 2019).

Daí decorre a distinção central: a imunidade material atua sobre o conteúdo funcional da manifestação, afastando a própria qualificação jurídico-penal do ato coberto; a imunidade formal interfere no procedimento e na liberdade pessoal, podendo apenas suspender a marcha processual. Em qualquer caso, permanece íntegra a competência das Casas Legislativas para apurar e sancionar violações ético-disciplinares, como a quebra de decoro, quando a conduta, embora eventualmente protegida na esfera penal, revele desvio incompatível com a dignidade do mandato (Velo'so, 1986; Martins, 2010).

Como sintetizam Ferreira, Lehfel'd e Siqueira (2019), a imunidade material recai sobre o conteúdo das manifestações do parlamentar, ao passo que a imunidade formal incide sobre o processo e a prisão, ambas concebidas para resguardar o exercício pleno do mandato contra ingerências externas. Dessa distinção resulta que tais prerrogativas preservam a autonomia do Legislativo sem afastar a responsabilização ético-disciplinar por condutas incompatíveis com o decoro.

No que tange especificamente à imunidade material, Flávia Piovesan e Guilherme Figueiredo Leite Gonç'alves (2003, p. 196) sustentam:

Mesmo à luz do Estado Democrático de Direito, a imunidade material justifica-se pela necessária inviolabilidade, que impede retaliações pelo uso da palavra, opinião e do voto, [visto que] a imunidade material exclui o crime, protegendo Governo e oposição, maioria ou minoria [...] guarda, assim, identidade com a proteção de minorias e a garantia da palavra sem perseguição.

Por seu turno, a imunidade formal ou processual é o “conjunto das prerrogativas parlamentares relacionadas às possibilidades de prisão e de instauração de processos criminais” (Ferreira; Lehfel'd; Siqueira, 2019, p. 416). Enquanto a imunidade material é

decorrente do *freedom of speech*, a imunidade processual pode ser relacionada ao *freedom from arrest*:

Equivalente ao *freedom from arrest* dos ingleses, a imunidade processual ou formal tem como escopo proteger o parlamentar contra o processo criminal em geral, impedindo que ele seja preso ou processado sem prévia licença de sua Casa respectiva. Ao contrário da imunidade material, que tem a ver com a irresponsabilidade pela prática de atos funcionais, a imunidade processual relaciona-se com a prática de atos fora do exercício do mandato, englobando, inclusive, os atos praticados antes da diplomação e posse (Mendes, 2000, p. 10).

A imunidade formal confere ao parlamentar uma salvaguarda contra prisões e processos de natureza criminal, exigindo licença prévia da Câmara competente. A inviolabilidade, ao contrário da formal, tem o condão de afastar a própria qualificação criminal dos atos funcionais, vedando a ação penal, exceto quando configurado um delito contra a honra (Veloso, 1986).

Malan (2016) reforça que a imunidade processual *stricto sensu* compreende a proibição de que os parlamentares sejam presos ou processados criminalmente sem a autorização da respectiva Casa Legislativa, salvo em flagrante de crime inafiançável, conforme previsto na Constituição Federal, art. 53.

Em contraste com a inviolabilidade (imunidade material), que, quando presente, exclui a própria tipicidade penal das manifestações funcionalmente vinculadas ao mandato e projeta-se para além do seu término (ultratividade), a imunidade formal incide sobre prisão e sobre o andamento da ação penal. Ela não elimina o tipo penal: apenas obsta, por razões institucionais, a prisão (salvo flagrante de crime inafiançável) e permite, por deliberação política da Casa, a suspensão do processo.

Com a EC 35/2001, deixou-se de exigir licença prévia para o recebimento da denúncia; recebida a acusação por fato ocorrido após a diplomação, o Supremo dá ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, pode sustar o feito até a decisão final, devendo deliberar em até 45 dias. Importa sublinhar que, mesmo quando a inviolabilidade material afasta a persecução penal, permanece íntegra a esfera ético-disciplinar: a Casa pode aplicar sanções por quebra de decoro, como reconhecido pela jurisprudência ao afirmar que a imunidade material não impede a responsabilização interna por condutas incompatíveis com o mandato (Veloso, 1986; Ferreira; Lehfeld; Siqueira, 2019; Brasil, 1998).

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento, quanto à imunidade material, de que a inviolabilidade alcança as manifestações do congressista quando houver “nexo de

implicação recíproca” com a atividade parlamentar, ainda que proferidas fora do estrito recinto legislativo (Brasil, 1998). A Corte também assentou que, reconhecida a inviolabilidade no plano penal, o controle de eventuais excessos desloca-se para a esfera interna das Casas, no âmbito ético-disciplinar (Brasil, 2003). Em precedentes como os Inquéritos n. 390/RO e 1.710/SP, fixou-se, de modo expresso, que fora dos recintos parlamentares a proteção só incide quando a fala guardar conexão com o exercício do mandato ou com a condição de parlamentar (Brasil, 1989a; 2002a).

Outros autores também explicam a imunidade material, ou inviolabilidade, a partir do corpo principal do artigo 53 da Constituição Federal, que protege opiniões, palavras e votos expressos no exercício do mandato parlamentar. Como explica Mendes (2000, p. 10), “a opinião do deputado ou senador é livre, que os chamados crimes de opinião não o alcançam [...] as regras de direito penal e de outras leis, sobre a manifestação do pensamento, até à tribuna não chegam”.

Ao discorrer sobre as diferenças entre os tipos de imunidade parlamentar, Campoamor (1977) complementa, distinguindo a inviolabilidade como prerrogativa relativa às manifestações realizadas no exercício do mandato, enquanto a imunidade abrange a proteção contra qualquer privação de liberdade sem o consentimento prévio da Câmara, destacando o caráter funcional e institucional da proteção.

Segundo Belo (2016), a jurisprudência do STF trata como absoluta a imunidade material para manifestações dentro do parlamento, embora essa leitura venha sendo criticada por afastar a possibilidade de responsabilização mesmo em casos de abuso de direito. Sendo assim, a essência dessas prerrogativas é justamente proteger a função e a autonomia da instituição e não conferir impunidade a indivíduos para condutas que transgridam os limites éticos e legais, especialmente em face de discursos de ódio ou práticas antidemocráticas.

Em síntese, o art. 53, caput, assegura inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, inclusive fora do Parlamento, desde que preservado o nexó funcional e a pertinência temática; ausente esse liame, não há manto protetivo penal, remanescendo, de todo modo, a possibilidade de apuração por quebra de decoro (Silva, 2022).

1.5 Limites da imunidade parlamentar

A imunidade parlamentar não é carta branca. Ela se circunscreve ao nexó funcional entre a manifestação e o mandato e cessa quando a fala transborda para a incitação ao ódio ou para a violação de direitos fundamentais, hipóteses em que deixa de integrar o exercício

legítimo da função representativa (Silva, 2024). Nesses casos, a proteção constitucional, concebida para resguardar o desempenho institucional do Parlamento, não pode ser convertida em blindagem pessoal.

Por conseguinte, a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sustentam a necessidade de controle de conteúdo e de finalidade pelos Poderes Judiciário e Legislativo nas invocações de imunidade material: ao Judiciário, quando provocado, cabe verificar a aderência funcional da fala aos parâmetros constitucionais da inviolabilidade, como fixado no RE 600.063/SP (Tema 469), que delimitou a imunidade às opiniões, palavras e votos pertinentes ao mandato, no âmbito de atuação respectivo⁴. O Tribunal definiu no RE 632.115/CE⁵ (Tema 950) que a imunidade material exclui a responsabilidade civil objetiva do Estado por opiniões, palavras e votos cobertos pela garantia, permanecendo, em caso de abuso fora da imunidade, a responsabilidade pessoal do parlamentar.

Às Casas Legislativas, por sua vez, incumbe a autotutela ético-disciplinar, dos termos do art. 55 da CF, exercida pelos Conselhos de Ética e pelo Plenário, respeitadas as balizas regimentais, cuja interpretação não se submete ao controle jurisdicional de mérito, segundo o STF⁶. Nesse quadro, manifestações parlamentares que incitem discriminação ou atentem contra a dignidade humana rompem o liame funcional e devem ser enfrentadas prioritariamente no plano ético-disciplinar, sem prejuízo das demais responsabilidades eventualmente apuráveis pelo Poder Judiciário.

Florentino (2022, p. 133) destaca que “a proteção dada aos parlamentares, embora justificada pela necessidade de garantir a independência do Legislativo, não pode ser confundida com uma autorização irrestrita para práticas atentatórias ao regime democrático”. Desse modo, embora a imunidade parlamentar seja fundamental para assegurar a autonomia e a efetividade do Legislativo, sua finalidade não é a de acobertar condutas que atentem contra a própria estrutura democrática. Pelo contrário, a imunidade parlamentar, ao passo que pressupõe a responsabilidade inerente ao cargo, também impõe limites que garantam a integridade do sistema democrático e impeçam o uso abusivo dessa prerrogativa.

Nesse contexto de demarcação de limites, Marcondes (2021) aponta que a doutrina e a jurisprudência majoritárias convergem no entendimento de que a imunidade material é absoluta quando o discurso é proferido no interior das Casas Legislativas. No entanto, o cenário se modifica quando o discurso é externado em outros ambientes. Nesses casos,

⁴ STF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio; Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, j. 25.02.2015, DJe 15.05.2015.

⁵ STF, Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, mérito julgado em 2025.

⁶ Informativo 1021, “não cabe ao Judiciário substituir-se ao Legislativo para interpretar normas regimentais”: 18.06.2021.

ressalta o autor que é imperativa a demonstração da ligação entre a manifestação e o exercício do mandato parlamentar.

Isso significa que a proteção conferida aos parlamentares pela imunidade material não é irrestrita em todos os contextos. Enquanto dentro do parlamento a liberdade de expressão é plena para o exercício das funções, em ambientes externos, a aplicação da imunidade depende da demonstração de que a manifestação está diretamente ligada à atividade legislativa ou à representação dos interesses da população.

Sob uma ótica semelhante, Bandeira e Melgaré (2017) reforçam que as imunidades parlamentares não são absolutas, especialmente quando confrontadas com direitos fundamentais. A questão da perda do mandato por condenação criminal transitada em julgado tem gerado debates no Supremo Tribunal Federal, tendo os ministros oscilado entre a perda automática e a necessidade de deliberação parlamentar. Nesse contexto, os autores defendem que a perda do mandato deve ser determinada pela própria Casa Legislativa à qual o parlamentar está vinculado.

Aprofundando a compreensão sobre a necessidade da imunidade, Florentino (2022) aponta que, ao desempenharem suas funções, parlamentares são inerentemente mais expostos a confrontos políticos, o que pode levá-los a equívocos, exageros, sanções e até mesmo aos prejuízos decorrentes de processos judiciais, diferentemente dos cidadãos comuns.

Apesar de sua relevância, a amplitude das imunidades parlamentares é balizada por limites claros quando se trata de prevenir a impunidade. Nesse ponto, Alexandre de Moraes argumenta que a imunidade parlamentar não pode servir como escudo e a sua utilização é incompatível com a prática de atividade ilícitas, o que inclui o discurso de ódio:

A utilização da imunidade parlamentar é incompatível com a defesa de ditaduras, de violações aos direitos fundamentais, de proclamação a regimes de exceção [...], efetivamente, nem sequer há ‘nexo de implicação recíproca’ quando opiniões e palavras de ódio e antidemocráticas proferidas por parlamentar são externadas em local diverso de sua Casa Legislativa – como as redes sociais [...]”
[...] não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas” (Moraes, 2025, p. 81-83).

Evidencia-se, assim, a necessidade de delimitar a extensão da imunidade parlamentar, a fim de preservar sua finalidade teleológica, qual seja, assegurar a liberdade de expressão e a independência do Legislativo, sem permitir que seja distorcida para encobrir condutas incompatíveis com o regime democrático. A proteção serve à funcionalidade do Parlamento, não à impunidade de seus membros, sobretudo quando se trate de manifestações que afrontem direitos fundamentais e a própria ordem constitucional.

Em harmonia com essa diretriz, Horta (2011) sustenta que a inviolabilidade se circunscreve aos atos diretamente vinculados ao desempenho das funções parlamentares, não alcançando comportamentos que extravasem esse âmbito, como incitação à violência, corrupção ou difamação em contextos alheios ao mandato. Nessa perspectiva, a imunidade não se confunde com salvo-conduto, e, uma vez rompido o nexo funcional, ou violados os deveres de urbanidade, probidade e respeito à dignidade humana, a consequência adequada desloca-se para o plano ético-disciplinar, com apuração como infração ao decoro parlamentar, nos termos constitucionais e regimentais.

Por sua vez, Malan (2016) assinala que, mesmo após a EC 35/2001, embora tenha sido suprimida a exigência de licença prévia para instaurar ação penal, permanece íntegra a salvaguarda quanto à prisão, vedada, em regra, salvo em flagrante de crime inafiançável, com comunicação imediata à Casa respectiva, sem prejuízo da atuação autônoma das Casas Legislativas na responsabilização ético-disciplinar por condutas incompatíveis com o mandato.

Embora central para a independência do Legislativo, a extensão da imunidade material não está imune a controvérsias. Belo (2016) assinala que a leitura de caráter absoluto pode friccionar com outros direitos fundamentais, especialmente honra e imagem, razão pela qual se impõe um controle jurisdicional que verifique, com rigor, o nexo funcional e a pertinência temática entre a manifestação e o mandato.

Em chave aplicada, Costa e Pinto (2019) registram que, em inquéritos como os de nº 3.590 e 4.694, o Supremo Tribunal Federal deixou de responsabilizar penalmente parlamentares por enunciados qualificados como discurso de ódio, amparando-se na imunidade, movimento que, segundo os autores, distorce a finalidade do instituto e acaba por convertê-lo em escudo para práticas discriminatórias dirigidas a minorias vulneráveis. Nessa perspectiva, o uso indiscriminado da imunidade revela-se ilegítimo, sobretudo quando colide com a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a vedação à discriminação, pois obscurece o debate público sobre o direito à diferença e inibe a proteção de grupos marginalizados.

À luz do quadro delineado no parágrafo anterior, isto é, manifestações de parlamentares com teor discriminatório que rompem o nexo funcional da imunidade material, a consequência normativa primária recai sobre a esfera ético-disciplinar das Casas Legislativas, com apuração por quebra de decoro nos termos constitucionais e regimentais. Isso não afasta, em tese, a persecução penal ou civil quando houver adequação típica e suporte fático-jurídico suficientes, a exemplo da Lei nº 7.716/1989, dos arts. 286 e 287 do Código Penal e da injúria racial após a Lei nº 14.532/2023.

Trata-se, portanto, de uma ordenação de respostas em que a autotutela disciplinar funciona como *locus* institucional imediato de tutela do decoro e da integridade do mandato, permanecendo resguardadas as vias jurisdicionais cabíveis. Tal arranjo dialoga com as críticas de Costa e Pinto à tese de imunidade absoluta, ao reafirmar seu caráter funcional e a necessidade de controle tanto legislativo quanto judicial, evitando leituras maximalistas ou insuficientes.

A crítica central, segundo Costa e Pinto (2019), é que o STF, ao não reconhecer o discurso de ódio como ofensivo ou passível de sanção, reforça estruturas sociais de exclusão e legitima que o Parlamento seja utilizado como espaço de reprodução de preconceitos, desvirtuando completamente o espírito democrático do instituto da imunidade.

Mesmo quando proferidas no recinto parlamentar e no uso da tribuna, as manifestações estão protegidas pela imunidade material do art. 53 da Constituição, que abrange “opiniões, palavras e votos”, desde que guardem pertinência funcional com o mandato, baliza essa fixada pelo STF no Tema 469 (RE 600.063) ao afirmar que a inviolabilidade cobre o discurso parlamentar quando conectado ao exercício do cargo, premissa aplicável por simetria aos membros do Congresso.

Nesses casos, a via de resposta institucional imediata é a ético-disciplinar (decoro) no âmbito da própria Casa, à luz do art. 55 da Constituição, com preservação da esfera *interna corporis* e do espaço de autorregulação dos Conselhos de Ética, o Supremo, inclusive, tem reiterado que não cabe ao Judiciário substituir-se ao Legislativo para interpretar normas regimentais, salvo ofensa direta à Constituição.

Já quando a fala se desloca para fora do Parlamento ou perde o nexo funcional, a imunidade não incide, como reconhecido na AP n. 1044 (“caso Daniel Silveira”) em relação a manifestações em redes sociais, abrindo-se espaço para outras formas de responsabilização, sem prejuízo do controle disciplinar interno. Assim, discursos que ofendam gravemente minorias e violem direitos fundamentais podem ser limitados com base nos valores constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana e o princípio da não discriminação (Costa; Pinto, 2019, p. 16).

Ressaltam, ainda, que a imunidade parlamentar não pode ser utilizada como instrumento de dominação discursiva, devendo ser reavaliada quando se transforma em escudo de impunidade para ataques sistemáticos à dignidade humana de grupos vulneráveis. A inviolabilidade não deve acobertar manifestações de ódio, devendo o Poder Judiciário promover a ponderação entre os princípios em conflito. O STF, ao não punir manifestações

discriminatórias, contribui para a legitimação do discurso de ódio institucionalizado (Costa; Pinto, 2019).

Os mesmos autores ainda propõem que o discurso de ódio praticado por parlamentares seja enquadrado como quebra de decoro, passível de sanção administrativa, ou ainda tratado no âmbito penal e civil, com restrições à imunidade material quando a manifestação não guardar relação com o mandato. Além disso, Costa e Pinto (2019) defendem a aplicação de medidas internas, como a responsabilização por falta de decoro e a promoção de ações afirmativas para reparação de danos causados por discursos parlamentares discriminatórios.

Um caso paradigmático desse debate é o do ex-deputado Daniel Silveira. A maioria do Supremo Tribunal Federal entendeu que as manifestações por ele difundidas ultrapassaram a esfera de proteção constitucional, por veicularem incitação à violência e ofensas dirigidas a ministros da própria Corte; nessa linha, como observam Nascimento *et al.* (2023), houve uso indevido da liberdade de expressão, razão pela qual tais enunciados não se enquadraram na imunidade material, evidenciando abuso de uma prerrogativa concebida para resguardar o livre exercício do mandato, e não para amparar agressões pessoais ou estímulos à violência contra membros de outros poderes.

Em chave teórica, Lenz (2017, p. 66 e 80) adverte que a invocação da imunidade para acobertar discursos ofensivos ou preconceituosos desvirtua a função constitucional da garantia, e, embora a jurisprudência do STF por vezes adote leitura protetiva da liberdade parlamentar, essa proteção não pode ser absoluta quando o conteúdo abandona o debate político e ingressa no terreno do ódio ou da incitação contra minorias. Nessas hipóteses, para além de eventuais consequências em outras esferas, configura-se, sobretudo, infração ético-disciplinar por quebra de decoro, impondo a atuação dos órgãos internos de controle das Casas Legislativas segundo a Constituição e os regimentos.

Nessa linha, Lenz (2017) propõe revisão interpretativa da imunidade parlamentar que preserve a proteção à atividade política, mas impeça seu uso como escudo para manifestações discriminatórias incompatíveis com os valores fundantes do Estado Democrático de Direito. Florentino (2022) converge ao defender uma leitura conforme a Constituição, de modo a limitar a inviolabilidade sempre que empregada para difundir mensagens de ódio, pois a liberdade de expressão, embora direito fundamental, submete-se a balizas quando instrumentalizada para incitar hostilidade ou violência, desvirtuando a própria finalidade da garantia.

Em perspectiva convergente, Alexandre de Moraes (2025) esclarece que a liberdade de expressão não abarca abusos como discurso de ódio, conteúdos antidemocráticos e

desinformação que lesionem a ordem constitucional. Em consequência, impõe-se a responsabilização adequada de quem a instrumentaliza de modo abusivo, especialmente no plano ético-disciplinar. Portanto, a imunidade parlamentar deve ser compreendida como garantia funcional, dirigida à proteção do mandato e da deliberação pública, e não como licença para excessos. A ponderação entre essa garantia e os demais direitos constitucionais reclama que, diante de manifestações odiosas ou antidemocráticas, se reconheça a quebra do decoro e se acione o sistema interno de responsabilização das Casas Legislativas, evitando que a inviolabilidade se converta em impunidade.

1.6 Discurso de ódio: conceito, características e repercussões parlamentares

No debate sobre a extensão das imunidades e o poder correicional interno das Casas, impõe-se delimitar se e em que medida as prerrogativas parlamentares alcançam manifestações que veiculam discurso de ódio. A questão é central porque a inviolabilidade material protege opiniões, palavras e votos ligados ao mandato, mas não autoriza o uso do cargo para degradar pessoas ou grupos e, com isso, vulnerar a dignidade humana e o próprio ambiente deliberativo.

Para os fins deste trabalho, adota-se um conceito operativo de discurso de ódio como a manifestação, explícita ou velada, motivada por preconceito ou intolerância, que inferioriza pessoas ou grupos identificáveis em razão de características identitárias, como raça, origem, religião, gênero ou orientação sexual, e que estimula hostilidade social, exclusão ou violência. Em contexto parlamentar, quando tais enunciados rompem onexo funcional com a atividade legislativa, rebaixam o nível do debate e constroem a participação de minorias, configurando, antes de tudo, infração ética por afronta ao decoro, ainda que a responsabilização penal não seja o foco deste estudo.

1.6.1 Conceito de Discurso de Ódio

O conceito de discurso de ódio ocupa hoje lugar central tanto no campo jurídico quanto no sociológico, sobretudo pela necessidade de distingui-lo da liberdade de expressão. Na linha de Silva e colaboradores, trata-se de manifestações que incitam discriminação contra pessoas que compartilham características identitárias comuns — como cor da pele, gênero, orientação sexual, nacionalidade ou religião — operando a partir de marcadores sociais para inferiorizar grupos e produzir hostilidade (Silva *et al.*, 2011; Rodrigues, 2020).

Quando a lente recai sobre o sexismo, Simões, Amaral e Núñez Puente assinalam que o discurso de ódio se configura como abuso direcionado a pessoas em razão de sua pertença a um grupo social específico, combinando incitação, conteúdo difamatório e discriminação fundada em gênero (Simões; Amaral; Núñez Puente, 2023). Transposto ao ambiente parlamentar, esse padrão discursivo corrói o espaço deliberativo, constrange a participação de grupos vulneráveis e, rompido onexo funcional com o mandato, revela conduta incompatível com o decoro, qualificando infração ético-disciplinar, ainda que a responsabilização penal não seja o foco deste trabalho.

Dentro de um contexto da era digital, Cividanes-Álvarez e Martínez-Rolán (2023, p. 90) enfatizam que “o discurso de ódio nas redes sociais é uma forma de agressão verbal, simbólica ou psicológica, que afeta principalmente mulheres, sustentado por estereótipos e preconceitos de gênero”. Em outros termos, o discurso de ódio pode ser definido como a manifestação que incita discriminação contra grupos identificáveis por estereótipos comuns.

Ampliando essa perspectiva, Cioccarri e Ezequiel (2017, p. 210-211) observam que:

De modo geral, o discurso de ódio [...] é aquele discurso que promove o ódio e incita a discriminação, hostilidade e violência. Refere-se a qualquer ato de comunicação que diminua, inferiorize uma pessoa, empregando aspectos passíveis de discriminação tais como: gênero, raça, religião, nacionalidade, orientação sexual, entre outros.

Na introdução de sua dissertação, Cavalcante Filho apresenta definição clara e objetiva de discurso de ódio, relacionando-a com contextos históricos e jurisprudenciais distintos:

Todas elas representam ocorrências do que se convencionou chamar de ‘discurso do ódio’ (*hate speech*): o exercício da liberdade de expressão para insultar pessoas ou grupos de pessoas, propagando o ódio baseado em motivos como raça, religião, cor, origem, gênero, orientação sexual, etc. (Cavalcante Filho, 2014, p. 9).

Na visão de Trindade (2022, p. 9), o discurso de ódio pode ser entendido como um mecanismo de subordinação que visa inferiorizar e humilhar pessoas com base em características identitárias, como gênero, raça, religião ou classe. “Racismo, xenofobia, homofobia, antissemitismo são fenômenos modernos e contemporâneos que constituem, na verdade, variantes do discurso do ódio”.

De modo convergente, Silva e Carvalho afirmam que o discurso de ódio compreende expressões que incitam, promovem ou justificam violência, ódio ou discriminação, podendo assumir formas verbais e não verbais, explícitas ou veladas, e, em sintonia com a Recomendação do Conselho da Europa, abrange qualquer manifestação que ataque pessoa ou grupo com base em características pessoais ou sociais (Silva; Carvalho, 2023). Sarmiento

sustenta que, embora costumeiramente ofensivo, o fenômeno pode, em hipóteses excepcionais, receber proteção jurídica a depender do contexto e da ponderação com outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão (Sarmiento, 2006).

Nessa mesma direção, Sarlet define o discurso de ódio como toda manifestação que alimenta uma cultura de humilhação, incluindo práticas como *cyberbullying*, *revenge porn* e linchamentos virtuais, e que incita, promove ou justifica o ódio racial, a xenofobia, o antissemitismo ou outras formas de intolerância, inclusive as derivadas de nacionalismo agressivo, etnocentrismo e hostilidade a minorias (Sarlet, 2019). Considerados esses contornos, no espaço parlamentar, manifestações com tais características, sobretudo quando destituídas de nexos funcionais com o mandato e colidentes com a dignidade humana e a igualdade, mostram-se incompatíveis com o decoro, o que autoriza a responsabilização ético-disciplinar, independentemente da tipificação penal.

Em reforço a esse delineamento, Badaró sustenta que o discurso de ódio “incentiva o ódio, o preconceito e a discriminação contra minorias sociais vulneráveis em razão de cor, etnia, religião, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, procedência nacional ou regional” (Badaró, 2018, p. 2). A formulação evidencia seu caráter dirigido e lesivo, pois não se limita à ofensa individual, mas busca fomentar aversão e estabelecer distinções negativas contra grupos específicos. No âmbito parlamentar, manifestações com esse perfil colidem com a dignidade da pessoa humana e com a igualdade, revelam incompatibilidade com o decoro e ensejam responsabilização ético-disciplinar, independentemente de eventual subsunção penal.

Fernanda Schirmer Lenz (2017) define o discurso de ódio como manifestações de convicções voltadas à segregação e à discriminação de natureza racial, social, religiosa ou de gênero, com incidência sobretudo sobre minorias historicamente marginalizadas. Para a autora, as imunidades parlamentares não podem servir de escudo para práticas incompatíveis com a ética e o decoro exigidos dos detentores de mandato eletivo (Lenz, 2017). A Constituição Federal, por sua vez, não confere guarida ao discurso de ódio, mas protege a livre manifestação do pensamento dentro das balizas impostas pelos demais direitos fundamentais. Nessa chave, quando proferido por parlamentar sem nexos funcionais e em afronta à dignidade humana e à igualdade, o discurso de ódio mostra-se materialmente incompatível com o decoro, atraindo responsabilização ético-disciplinar na esfera das Casas Legislativas.

À luz dos argumentos expostos, o discurso de ódio compreende toda manifestação que instiga, fomenta ou legitima preconceito, discriminação, hostilidade ou violência contra

indivíduos ou grupos, com o propósito, explícito ou subjacente, de inferiorizá-los, humilhá-los e criar uma cultura de segregação incompatível com a dignidade humana.

1.6.2 Características e tipos de discurso

O conceito de discurso de ódio exige critérios claros para sua identificação e para a adequada compreensão de seus impactos. Nessa linha, Rosane Leal Silva *et al.* (2011) sustentam que ele se caracteriza, simultaneamente, por um conteúdo discriminatório, que hierarquiza o emissor como superior e rebaixa o alvo à condição de inferior, e por sua exteriorização, isto é, pela passagem do plano mental ao plano comunicativo compartilhado. A mera ideia odiosa, enquanto não manifestada a terceiros, permanece no domínio do pensamento e não ingressa no campo de relevância jurídica; já a divulgação, em qualquer meio, converte o conteúdo em ato comunicativo capaz de produzir dano social.

A partir dessa moldura, Brugger (2007) descreve duas dinâmicas recorrentes: a do insulto, voltada diretamente à vítima, e a da instigação, dirigida a terceiros para convocá-los à adesão ou à prática de hostilidade. Ambas podem operar de modo explícito, por ofensas frontais, ou de modo sutil, por ironias, insinuações e pseudoargumentos de aparência científica ou política. Silva *et al.* (2011) ainda distinguem manifestações que alcançam ilicitude penal daquelas que, embora não tipificadas como crime, são claramente lesivas à dignidade e à igualdade. Essas últimas compõem a categoria dos conteúdos prejudiciais e, embora não atraíam sanção penal, reclamam resposta jurídica e institucional proporcional.

O discurso de ódio compõe-se de dois elementos básicos: discriminação e externalidade. É uma manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior (atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem que não o próprio autor. A fim de formar um conceito satisfatório, devem ser aprofundados esses dois aspectos, começando pela externalidade. A existência do discurso de ódio, assim toda expressão discursiva, exige a transposição de ideias do plano mental (abstrato) para o plano fático (concreto). Discurso não externado é pensamento, emoção, o ódio sem o discurso; e não causa dano algum a quem porventura possa ser seu alvo, já que a ideia permanece na mente de seu autor. Para esse caso, é inconcebível a intervenção jurídica, pois a todos é livre o pensar (Silva *et al.*, 2011, p. 447).

No ambiente parlamentar, tais elementos ganham densidade própria. A exteriorização ocorre em arenas de ampla difusão, com especial capacidade de agenda e de legitimação simbólica, o que intensifica o componente de instigação. Ainda que o enunciado não configure crime, o teor discriminatório associado ao lugar institucional de fala tende a vulnerar a dignidade de grupos e a erodir a confiança pública, configurando infração ética e

ofensa ao decoro. É precisamente aqui que a inviolabilidade material encontra seu limite funcional: quando a manifestação perde a necessária pertinência com a função representativa e se converte em violência simbólica, a resposta adequada desloca-se para o plano disciplinar das Casas Legislativas.

Sem a exteriorização, o pensamento, por mais odioso que seja, permanece no foro íntimo e, por isso, não se torna objeto de intervenção jurídica. Partindo dessa premissa, a identificação dos elementos estruturantes do fenômeno é indispensável para delimitar seus contornos normativos e suas consequências.

Silva *et al.* (2011), retomando a reflexão de Winfried Brugger (2007), descrevem duas dinâmicas centrais do discurso de ódio: o insulto, dirigido diretamente à vítima, e a instigação, voltada a terceiros para angariar adesão e hostilidade. Nessa chave, o *hate speech* abrange enunciados que insultam, intimidam ou conclamam ao ódio contra pessoas ou grupos com base em raça, etnia, nacionalidade, gênero ou religião. Quando tais manifestações são proferidas em arenas públicas de ampla difusão, como o Parlamento, sua capacidade lesiva se intensifica e, ainda que não configurem ilícito penal, podem caracterizar infração ética e ofensa ao decoro, por romperem o nexó funcional exigido pela inviolabilidade material.

Registram, ainda, que, no ordenamento brasileiro, parte das manifestações de ódio é juridicamente ilícita, ao passo que outra parte, embora danosa, não alcança tipicidade penal. Para marcar essa distinção, os autores empregam “conteúdos prejudiciais” para as expressões não criminalizadas e “conteúdos ilícitos” para aquelas sujeitas a sanção penal. Assinalam, ainda, que ambas as modalidades violam direitos fundamentais e produzem efeitos deletérios, porém somente os emissores de conteúdos ilícitos podem sofrer penalidades criminais, o que evidencia a face defensiva da dignidade da pessoa humana em sua máxima intensidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no Habeas Corpus n. 82.424/RS, consolidou esse vetor ao reconhecer a difusão de ideias antissemitas como crime de racismo, afirmando que prerrogativas individuais não podem resguardar condutas ilícitas e rechaçando a apologia a ideologias preconceituosas e discriminatórias contra a comunidade judaica (Brasil, 2004). No plano específico da responsabilização de parlamentares, contudo, ainda que falas odiosas não se enquadrem em tipos penais, a sua exteriorização em ambientes de ampla difusão, como o Plenário ou as comissões, rompe o nexó funcional exigido pela inviolabilidade material e configura infração ético-disciplinar por afronta ao decoro, cabendo à respectiva Casa instaurar a apuração nos termos regimentais.

Para além dessa delimitação jurídica específica, o discurso de ódio também se projeta com intensidade no ambiente virtual. Em estudo sobre o sexismo nas redes,

Cividanes-Álvarez e Martínez-Rolán (2023, p. 94) identificam formas recorrentes de humilhação digital, como “sarcasmo, imposição, objetificação sexual e desejo de dano”, com a repetição de insultos dirigidos a mulheres, especialmente as que atuam na política, como “não vales para nada”, “retírate ya” ou “inútil” (Cividanes-Álvarez; Martínez-Rolán, 2023, p. 98). Simões, Amaral e Núñez Puente (2023) aprofundam essa leitura ao evidenciar que tais manifestações, predominantes no ecossistema digital e dirigidas a mulheres, frequentemente se articulam com assédio e perseguição, o que amplia o potencial lesivo da linguagem odiosa.

A análise de Cavalcante Filho (2014, p. 12) acrescenta uma dimensão institucional ao fenômeno ao sublinhar a interseção entre Direito e Política na forma como diferentes países tratam o tema, indicando que o “discurso do ódio” funciona como cenário e pretexto para escolhas interpretativas. No contexto parlamentar, essa constatação é decisiva: quando a retórica discriminatória migra para perfis oficiais, transmissões e arenas digitais vinculadas ao mandato, a exteriorização do conteúdo hostil rompe onexo funcional exigido pela inviolabilidade material e compromete a integridade do debate público. Nessa hipótese, independentemente da subsunção penal, configura-se infração ético-disciplinar por atentado ao decoro, impondo à respectiva Casa a apuração e o sancionamento nos termos regimentais.

O autor pontua, ainda, que o discurso de ódio não se resume a insultos individuais, mas pode atingir coletividades, afetando a dignidade de grupos inteiros. A influência de ideologias políticas — como o liberalismo, o utilitarismo e o comunitarismo — é central para a forma como o discurso é juridicamente interpretado (Cavalcante Filho, 2014).

Silva e Carvalho (2023) fazem a distinção entre discurso de ódio direto e encoberto, destacando que este último pode ser mais prejudicial por se manifestar de forma sutil, dificultando sua identificação e reação. Tais formas são expressas por meio de humor, elogios estereotipados, ironia e *dog-whistling*. Este último, em particular, é caracterizado por Saul (2018, p. 361) como “uma das formas mais poderosas de discurso político, capaz de manipular pessoas de formas que seriam rechaçadas se a manipulação ocorresse mais explicitamente - muitas vezes, recorrendo a atitudes racistas que são conscientemente repudiadas”⁷.

Sarmiento (2006) sustenta que o discurso de ódio coloca ao direito uma tarefa de ponderação especialmente difícil entre a liberdade de expressão e a proteção da dignidade humana, sobretudo quando há histórico de discriminação. Em chave complementar, Freitas *et*

⁷ No original: “[...] one of the most powerful forms of political speech, allowing for people to be manipulated in ways that they would resist if the manipulation was carried out more openly—often drawing on racist attitudes that are consciously rejected”.

al. (2023) evidenciam o componente cognitivo do fenômeno, no qual processos de categorização social, estereótipos e preconceitos moldam pertencimentos e sustentam atitudes discriminatórias.

No plano do Direito Penal Internacional, Picinali (2010, p. 416-417) descreve distintos perfis do discurso de ódio, entre eles a incitação pública ao genocídio, a perseguição e a cumplicidade moral, observando que a configuração de crime internacional exige grave violação de direitos humanos acompanhada de intenção discriminatória. Sarlet (2019) acrescenta que tais manifestações reforçam estruturas discriminatórias e produzem efeitos deletérios concretos, como baixa autoestima, automutilação e exclusão social de grupos vulneráveis.

Em síntese, o estudo do discurso de ódio demanda a compreensão articulada de seus impactos cognitivos e sociais e de suas implicações normativas, e, no contexto parlamentar, ainda que não preencham tipos penais, manifestações dessa natureza deterioram o processo deliberativo e, quando rompem o nexo funcional com o mandato, configuram infração ética por atentado ao decoro, impondo resposta disciplinar pela respectiva Casa.

1.6.3 Discurso de ódio dentro do contexto parlamentar

No contexto parlamentar, a liberdade de expressão encontra limite quando se converte em discurso de ódio, na medida em que “no embate entre a dignidade humana e a liberdade de expressão, a primeira deve prevalecer, devido à sua condição de princípio norteador de todo o ordenamento jurídico, de que derivam os direitos fundamentais” (Ceia, 2017, p. 22).

A incitação ao ódio adquire gravidade particular quando veiculada no Parlamento, por atingir diretamente a dignidade da pessoa humana e tensionar a própria legitimidade do debate público. O crescimento dessa retórica no Legislativo brasileiro sinaliza erosão do pacto democrático, pois reforça desigualdades e compromete o ambiente deliberativo (Lenz, 2017).

A ausência de parâmetros legais específicos, como assinala Lenz, tem impulsionado a judicialização dos conflitos, sobretudo no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Lenz, 2017), o que recomenda, à luz do princípio da separação de poderes e da própria lógica das imunidades, a priorização de respostas institucionais internas, com a qualificação do *hate speech* como infração ético-disciplinar incompatível com o decoro parlamentar.

A autora assinala que a expansão do discurso de ódio no Parlamento é preocupante, porque fortalece práticas antidemocráticas e contraria princípios constitucionais fundamentais, entre eles a dignidade da pessoa humana (Lenz, 2017). Nessa perspectiva, a dignidade

humana deve orientar a fixação de limites à liberdade de expressão no contexto parlamentar, especialmente quando a manifestação incita o ódio ou promove a exclusão social (Lenz, 2017).

Para regulamentar essa distinção, Ceia (2017, p. 22) pontua que a jurisprudência do STF diferencia as manifestações dos parlamentares realizadas dentro e fora de suas Casas Legislativas quanto ao nexo de causalidade entre a manifestação e o exercício da função parlamentar:

Caso a manifestação ocorra dentro do recinto do Congresso pressupõe-se necessariamente a favor do nexo de causalidade entre a manifestação e o exercício da atividade parlamentar e, por consequência, a favor da imunidade. Ao revés, caso a manifestação ocorra fora do recinto do Congresso, faz-se necessário comprovar a relação de causalidade entre a manifestação e a função parlamentar.

Contudo, a incidência recente de manifestações com conteúdo de ódio no Congresso Nacional reabriu o debate sobre o alcance da imunidade parlamentar para falas proferidas no interior das Casas Legislativas, como nos episódios envolvendo o deputado Marco Feliciano e, em momento diverso, o então deputado Jair Bolsonaro em relação à deputada Maria do Rosário.

Quanto às afirmações atribuídas a Marco Feliciano, o Supremo Tribunal Federal examinou o tema no Inquérito 3.590/DF, sob relatoria do ministro Marco Aurélio. Na ocasião, o Ministério Público Federal ofereceu denúncia em razão de postagens reputadas discriminatórias contra a comunidade LGBTQIA+, divulgadas na rede social Twitter. Embora reconhecendo o caráter reprovável do conteúdo, a Corte rejeitou a denúncia por atipicidade penal, sem prejuízo de eventual apuração na esfera político-disciplinar por quebra de decoro parlamentar (Brasil, 2014).

No caso das ofensas dirigidas pelo então deputado Jair Bolsonaro à deputada Maria do Rosário, a Segunda Turma do STF (placar 4×1) recebeu a denúncia no Inquérito 3932 (incitação ao estupro) e a queixa-crime na Petição 5243 (injúria), assentando a inaplicabilidade da imunidade do art. 53 por ausência de nexo funcional; o relator, min. Luiz Fux, votou pelo recebimento. A fase subsequente tramitou como Ação Penal 1007, posteriormente remetida à Justiça do DF após a perda do foro.

Na esfera cível, o Superior Tribunal de Justiça manteve a condenação por danos morais e determinou retratação pública, reafirmando que manifestações ofensivas não se abrigam na imunidade parlamentar quando rompem os limites constitucionais da liberdade de expressão.

Naquele julgado, o Relator Ministro Luiz Fux, destacou que mesmo tendo sido proferidas as falas dentro das dependências do Congresso Nacional, não seria aplicável a imunidade, destacando que, além das declarações não terem relação direta ao exercício do mandato, revestem-se da potencialidade de incitar a violência sexual e de gênero (Ceia, 2017, p. 23).

Tais declarações, que a desqualificavam com base em características físicas e estéticas, configuraram uma inequívoca violação à dignidade da pessoa humana. A alegação de imunidade parlamentar foi afastada pela Ministra Relatora Nancy Andrighi, que fundamentou a inaplicabilidade do dispositivo constitucional ao argumentar que as ofensas proferidas extrapolavam os limites do exercício do mandato legislativo, caracterizando-se como discurso de ódio e incitação à violência de gênero (Brasil, 2017).

Nesse sentido, parte da doutrina e jurisprudência afirmam que a imunidade parlamentar não pode ser usada como escudo para discursos que atentam contra a dignidade humana e os fundamentos constitucionais, principalmente porque as imunidades constituem prerrogativas, as quais “se distanciam da satisfação de interesses particularistas, visando ao regular exercício de funções do Estado”, ao contrário dos privilégios, que “satisfazem o interesse pessoal de seus beneficiários” (Horta, 2011, p. 345).

No artigo de Silva e Carvalho (2023), identificam-se estratégias como memes, piadas e elogios disfarçados como formas comuns de discurso de ódio encoberto. Exemplo disso são os estereótipos positivos dirigidos a grupos marginalizados, como elogios à habilidade atlética de pessoas negras, que ocultam uma visão desumanizadora.

Ainda sobre a natureza do discurso de ódio, Freitas e colaboradores ressaltam que a linguagem odiosa tem capacidade de causar consequências reais, sendo responsável por violência simbólica e física. “Quando o ódio é expresso pela linguagem, torna-se também ação passível de consequências violentas e discriminatórias” (Freitas *et al.*, 2023, p. 2).

Badaró (2018) menciona episódios concretos, como falas parlamentares com conteúdo racista, xenofóbico e homofóbico, demonstrando que discursos de ódio foram utilizados para justificar políticas de exclusão. Um exemplo citado é o de um deputado que afirmou: “o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais” (Badaró, 2018, p. 1). No entanto, a abordagem jurídica a essas condutas não tem sido unânime, visto que, segundo Lenz (2017), a jurisprudência brasileira, especialmente no STF, tem apresentado resistência em considerar abusiva a manifestação parlamentar que configure discurso de ódio, ainda que claramente ofensiva.

Alexandre de Moraes sustenta que a liberdade de expressão não ampara discurso de ódio nem a difusão de desinformação, sobretudo em períodos eleitorais, por colocarem em risco a lisura do pleito e a integridade das instituições. Para o autor, manifestações que afrontam a ordem constitucional, inclusive quando proferidas por candidatos, devem ser vedadas a fim de preservar a confiança pública e a legitimidade democrática.

A circulação de notícias fraudulentas opera como mecanismo de manipulação da vontade do eleitor, razão pela qual o Estado pode e deve impor limites proporcionais ao exercício desse direito. A crítica ao absolutismo da liberdade de expressão conduziria, assim, à afirmação de que a tutela constitucional admite restrições voltadas a coibir condutas que, sob o rótulo da livre manifestação, fomentem o ódio e corroam o espaço público. No âmbito parlamentar, tal compreensão reforça a necessidade de enquadrar essas condutas como infrações éticas e violações ao decoro, sujeitas às respostas regimentais e disciplinares próprias, e não como prerrogativa protegida pela inviolabilidade material.

Será que sua compreensão da liberdade de expressão permite que terroristas recrutem pessoas para cometer assassinatos? [...] Meu argumento fundamental aqui é que o princípio da liberdade de expressão, quando corretamente compreendido, não é absoluto, e permite que o governo estabeleça uma ampla gama de restrições sobre o que as pessoas desejam expressar na internet” (Sunstein, 2017, p. 192)⁸.

Em síntese, o discurso de ódio não se encontra acobertado pela imunidade material quando, com manifesta audácia, desrespeita direitos fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana, e deteriora o ambiente de deliberação pública. Explorar os processos democráticos para irradiar hostilidade é ilegítimo e não pode ser interpretado como prerrogativa decorrente da inviolabilidade nem como fator excludente de responsabilidade.

Nessas hipóteses, a resposta institucional deve recair prioritariamente sobre a esfera ético-disciplinar, com a caracterização da conduta como incompatível com o decoro parlamentar e a aplicação das medidas previstas em regimento, mediante devido processo político. A imunidade legislativa, portanto, é instrumento funcional a serviço do mandato e do interesse público; em contexto de primazia da dignidade humana, cumpre ao Parlamento resguardar a igualdade, os direitos fundamentais e a integridade do Estado Democrático de Direito.

⁸ No original: “Does your understanding of free speech allow terrorists to recruit people to commit acts of murder? [...] My basic argument here is that the free speech principle, properly understood, is not an absolute, and it allows government to undertake a wide range of restrictions on what people want to say on the Internet”.

1.6.4 Discurso de ódio e o impacto na democracia

Nos últimos anos, observa-se no Brasil uma escalada do discurso de ódio no ambiente eleitoral, com reflexos corrosivos sobre as bases da democracia. Nesse contexto, tal discurso deve ser compreendido não como mera opinião, mas como prática comunicativa que incita discriminação ou violência dirigida a grupos ou indivíduos identificados por raça, gênero, religião, orientação sexual, origem ou outras características. Ao degradar o debate público, normalizar a intolerância e produzir efeitos silenciadores sobre segmentos vulneráveis, essa prática ameaça princípios estruturantes da convivência democrática e a própria integridade do processo deliberativo.

Essa retórica intensifica a polarização social e política, degrada o debate público e compromete a coesão social. Conforme Freitas *et al.* (2023, p. 2-3), “discursos de ódio, porém, parecem extrapolar os limites dos insultos verbais naturais [...] e impõem consequências graves aos seus alvos”, por se estruturarem em “dicotomias de poder (dominante-dominado; superior-inferior) que reforçam, naturalizam e perpetuam desigualdades históricas”.

A gravidade se acentua quando esse repertório é instrumentalizado na arena política, pois, como indicam Oliveira e Lima (2024, p. 5), a sua normalização em campanhas eleitorais, especialmente entre 2018 e 2022, “contribui para a deterioração da qualidade democrática e ameaça a estabilidade social no Brasil”. No âmbito parlamentar, tais efeitos reforçam a necessidade de tratar o discurso de ódio como infração ética incompatível com o decoro, exigindo respostas regimentais proporcionais e efetivas.

De forma ainda mais preocupante, a distorção do conceito de liberdade de expressão se legitima quando adotada por figuras públicas. A retórica agressiva do ex-presidente Jair Bolsonaro, por exemplo, foi marcada por falas que incitavam a violência e tratavam adversários como “inimigos da nação”, intensificando a exclusão e a intolerância política (Freitas *et al.*, 2023, p. 1).

Torna-se, assim, imprescindível reconhecer que a democracia exige não apenas a proteção à liberdade de expressão, mas também a imposição de limites jurídicos claros ao discurso que incita o ódio. A convivência democrática pressupõe o respeito à pluralidade e à dignidade humana, valores que não podem ser relativizados em nome de uma liberdade sem responsabilidade.

Para Florentino (2022, p. 134), “não há imunidade absoluta. A inviolabilidade parlamentar deve estar sempre compatível com os princípios democráticos e a dignidade da

pessoa humana”. Ainda de acordo com autor, “os pronunciamentos dos legisladores, se potencialmente violadores de direitos fundamentais, devem ser interpretados à luz da Constituição e, quando necessário, responsabilizados judicialmente” (Florentino, 2022, p. 135).

Nesse contexto de limites à inviolabilidade e à liberdade de expressão, Felipe Peixoto de Brito (2024), destaca, em sua tese, que o discurso de ódio contra grupos vulneráveis não apenas infringe a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos, como também impacta negativamente a esfera política e social. Segundo ele, “o discurso de ódio, além de não estar de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos, produz impactos negativos para a sociedade e o Estado, inclusive nos âmbitos político e social” (Brito, 2024, p. 19).

Esse tipo de enunciação, quando parte da esfera pública, fragiliza os pilares democráticos ao corroer a confiança social nas instituições. Como registram Rodrigues, Cedro e Silva (2022, p. 2), “a disseminação do discurso de ódio [...] fomenta uma descrença nos valores e instituições democráticas”, fenômeno que se agrava na medida em que tais manifestações, amplificadas pelas redes sociais, são instrumentalizadas para manipular a opinião pública e consolidar um populismo penal midiático, com “abalo da confiança popular na importância da conformação democrática do sistema jurídico e político do país” (Rodrigues; Cedro; Silva, 2022, p. 4).

Nessa linha, Klein, Gadelha e Coura (2022, p. 82) assinalam que “a liberdade de expressão, por meio do discurso de ódio, tem o condão de conduzir à instabilidade da ordem democrática”. Diante desse quadro, Florentino (2022) sustenta a necessidade de uma interpretação conforme à Constituição, apta a limitar a extensão das imunidades parlamentares e a evitar que funcionem como abrigo para mensagens de ódio, orientando a resposta institucional para o campo ético-disciplinar do decoro, e não para a persecução penal, quando o caso se referir à atuação parlamentar.

Sobre o uso político do discurso de ódio e seu impacto na democracia, gerando risco à pluralidade democrática e à liberdade de expressão, Salvador (2023, p. 143) afirma que “[...] a face mais perigosa da temática certamente reside no uso político que se pode fazer de tais disposições, a fim de supressão de discursos contrários a determinado governo”.

Ademais, Salvador (2023, p. 37) aborda como o discurso de ódio afeta diretamente a dignidade de minorias, enfraquecendo a democracia: “O discurso de ódio exterioriza uma avaliação negativa de um grupo vulnerável ou de um indivíduo por seu pertencimento a um grupo vulnerável”. Nesse sentido, o autor argumenta que o Estado deve atuar especialmente

quando o discurso de ódio atinge com mais gravidade a esfera pública e o espaço democrático: “Dito isso, certas avaliações negativas são mais intensas do que outras, contribuindo para uma maior violação da reputação social do alvo e justificando uma regulação mais contundente” (Salvador, 2023, p. 38).

Levitsky e Ziblatt (2018), por sua vez, sustentam que a normalização do discurso de ódio aparece em um contexto de autoritarismo e como instrumento político por populistas para minar adversários, estimular seguidores e atacar o sistema democrático. Para isso, os autores propõem um teste de quatro sinais que ajudam a identificar tendências autoritárias:

1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; 2) negam a legitimidade dos oponentes políticos; 3) toleram ou encorajam a violência; 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 32).

Sunstein (2017) descreve a forma como grupos extremistas e partidos polarizados se utilizam das redes sociais para se isolar do contraditório e ridicularizar posições divergentes. O referido comportamento ataca os valores democráticos ao destacar o ódio como estratégia política: Grupos terroristas operam exatamente dessa forma. Essa é uma das razões pelas quais usam redes sociais. Partidos políticos às vezes pensam em termos semelhantes e frequentemente ignoram as opiniões dos outros, exceto quando as expõem ao ridículo (Sunstein, 2017, p. 63).

Ademais, o autor chama atenção para como a internet expande a polarização, na medida em que grupos extremistas compartilham conteúdo entre si, fortalecendo visões radicais e minando o debate público: “Muitos sites extremistas e grupos de ódio fornecem links uns para os outros e incentivam explicitamente tanto o recrutamento quanto a discussão entre pessoas com ideias semelhantes” (Sunstein, 2017, p. 67).

Conclui-se que a liberdade de expressão é condição de possibilidade do debate público em uma democracia, porém não pode ser instrumentalizada como escudo para a veiculação de discurso de ódio por parlamentares. Quando isso ocorre, rompe-se o nexos funcional que justifica a inviolabilidade material e caracteriza-se infração ético-disciplinar por ofensa ao decoro, sujeita às medidas previstas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de eventuais responsabilidades civis.

Impõe-se, portanto, um equilíbrio cuidadoso entre a proteção à livre manifestação e a preservação dos valores democráticos no âmbito parlamentar, especialmente para salvaguardar direitos de minorias e assegurar a observância da Constituição. A resposta institucional, nesses casos, deve priorizar o controle político-disciplinar do mandato, reafirmando que a imunidade parlamentar protege a função e não legitima práticas incompatíveis com a dignidade humana e a igualdade.

1.7 Discurso de ódio em contextos nacionais distintos: perspectivas do direito norte-americano e alemão

A análise do tema em ordenamentos estrangeiros constitui método profícuo para delimitar os limites da liberdade de expressão diante do discurso de ódio, sobretudo quando se cotejam modelos constitucionais e fundamentos jurisprudenciais de democracias consolidadas. Como assinala Cavalcante Filho (2014), o contraste entre o sistema norte-americano, de viés liberal, e o alemão, marcado por uma tradição comunitarista, evidencia como a ideologia política predominante informa a interpretação judicial dos direitos fundamentais.

Esse confronto não se esgota na dogmática; alcança o próprio núcleo decisório das cortes, onde argumentos políticos são convertidos em razões jurídicas para enfrentar manifestações extremistas. Para os propósitos deste trabalho, o exame comparado desempenha dupla função: ilumina parâmetros objetivos para a contenção da imunidade parlamentar quando tangencia o discurso de ódio e oferece um referencial para tratá-lo prioritariamente como infração ético-disciplinar, e não como crime, preservando a coerência com a finalidade institucional da imunidade.

Além disso, permite diagnosticar o grau de influência ideológica nas decisões do Supremo Tribunal Federal e subsidiar propostas mais consistentes de responsabilização política por quebra de decoro, em harmonia com a proteção da dignidade humana e com a livre formação da opinião pública no Parlamento brasileiro (Cavalcante Filho, 2014).

1.7.1 Estados Unidos

No ordenamento norte-americano, a Primeira Emenda confere proteção ampla inclusive a manifestações odiosas ou repugnantes. A intervenção estatal somente se legitima quando a expressão configura incitação à ação ilegal iminente e provável, parâmetro fixado em *Brandenburg v. Ohio* (1969). Nessa perspectiva, o *hate speech* é tratado como modalidade de expressão, e não de conduta, ainda que produza dor e ofensa, como observa Brugger (2007). Ausente risco concreto de violência imediata, prevalecem a livre circulação de ideias e a desconfiança quanto à intervenção estatal sobre o conteúdo do discurso.

Nos Estados Unidos, predomina uma concepção liberal da liberdade de expressão, fortemente ancorada na Primeira Emenda da Constituição, a qual veda de forma ampla

qualquer restrição estatal ao discurso, mesmo quando ofensivo ou discriminatório. Essa perspectiva é influenciada tanto pelo liberalismo deontológico (Rawls, Dworkin) quanto pelo liberalismo utilitarista, especialmente representado por John Stuart Mill, que propõe o conceito do “livre mercado de ideias” como fundamento da democracia deliberativa (Cavalcante Filho, 2014, p. 54-56).

A jurisprudência da Suprema Corte norte-americana confirma essa orientação. Além do paradigma estabelecido em *Brandenburg v. Ohio* (1969), em *Texas v. Johnson* (1989) reconheceu-se a queima da bandeira como expressão protegida (Cavalcante Filho, 2014, p. 66-68). No caso *R.A.V. v. St. Paul* (1992), a Corte invalidou lei municipal que criminalizava símbolos ofensivos, por entendê-la baseada no conteúdo e, portanto, incompatível com o princípio da neutralidade estatal (Cavalcante Filho, 2014).

Como destaca Cavalcante Filho (2014), observa-se um movimento contínuo de conversão de argumentos políticos em argumentos jurídicos, com ênfase em categorias liberais como neutralidade do Estado, livre mercado de ideias e autonomia do indivíduo. As críticas a essa abordagem indicam que ela tende a absolutizar a liberdade de expressão em detrimento da proteção da dignidade humana, sobretudo quando o discurso se dirige a minorias vulneráveis (Cavalcante Filho, 2014).

O discurso de ódio nos Estados Unidos, portanto, encontra certo amparo sob a égide da Primeira Emenda da Constituição. No país, a liberdade de expressão é concebida como um direito praticamente absoluto, submetido a pouquíssimas restrições. Esse entendimento, profundamente enraizado na cultura e na jurisprudência constitucional norte-americanas, reflete a crença predominante de que qualquer intervenção estatal nesse campo tende a causar mais danos do que benefícios, sendo preferível a abstenção do Estado na regulação desse direito (Harff, 2022).

Conforme destaca Harff (2022), a Suprema Corte dos Estados Unidos enfrentou diversas questões relacionadas à interpretação da Primeira Emenda, consolidando o entendimento de que o núcleo (*core*) dessa garantia constitucional reside na proteção ao discurso político, e seu ponto central (*central point*), a habilidade para criticar o governo e seus agentes. Além disso, mesmo manifestações consideradas extremamente ofensivas em outras democracias, como a defesa do genocídio ou a negação do holocausto, encontram proteção sob esse regime jurídico, evidenciando a amplitude com que a liberdade de expressão é concebida no país.

Em seu livro, a autora afirma que casos emblemáticos, como o julgamento do partido nazista em Skokie, revelam essa tendência. A Corte entendeu que mesmo manifestações

profundamente ofensivas e que evocam memórias traumáticas, como o Holocausto, estão protegidas pela Primeira Emenda, salvo se estiverem diretamente relacionadas à incitação à violência iminente ou apresentarem risco real de causar tumulto ou dano físico.

Harff (2022) ainda argumenta que o Estado norte-americano não pode regular o conteúdo de um discurso com base em sua impopularidade ou ofensividade. A liberdade de expressão deve permanecer protegida, mesmo quando se trata de ideias que a sociedade repudia, desde que não representem perigo concreto. Nesse sentido, a Corte estabelece distinções entre discursos neutros em conteúdo (*content-neutral*) e aqueles que discriminam em razão do ponto de vista (*viewpoint discrimination*), sendo este último mais suscetível à declaração de inconstitucionalidade.

Assim, o discurso de ódio nos Estados Unidos é tratado à luz de doutrinas que limitam a liberdade de expressão somente em casos excepcionais, como os que envolvem as “fighting words”, a incitação iminente à ação ilegal (*Brandenburg Test*) e a difamação (Harff, 2022, p. 75).

As “fighting words” são expressões dirigidas a uma pessoa que, pela sua natureza, tendem a provocar resposta violenta imediata, razão pela qual não recebem proteção constitucional, conforme *Chaplinsky v. New Hampshire* (Harff, 2022, p. 76). Já o “Brandenburg Test” admite restrição à liberdade de expressão quando houver incitação à ação ilegal iminente, com probabilidade concreta de ocorrência, critério estrito que preserva inclusive discursos extremistas enquanto não ultrapassado esse limiar (Harff, 2022, p. 79).

No tocante à difamação, *New York Times v. Sullivan* fixou a exigência de prova de dolo real, *actual malice*, para que agentes públicos obtenham reparação por danos à reputação, o que eleva o padrão probatório, dificulta condenações e resguarda a crítica política (Harff, 2022, p. 81).

Esse entendimento foi reforçado pela Suprema Corte ao longo do tempo, que tem avaliado a liberdade de expressão conforme critérios rigorosos de constitucionalidade. Mesmo discursos ofensivos são, muitas vezes, protegidos sob o argumento de preservar o livre mercado de ideias. A categorização é o método preferido pela Suprema Corte dos EUA para julgar casos relacionados à Primeira Emenda, evitando a ponderação caso a caso. Isso garante segurança jurídica e evita o enfraquecimento da liberdade de expressão (Harff, 2022).

Portanto, observa-se que o modelo americano prioriza a autonomia individual e a limitação da intervenção estatal no campo do discurso, ainda que isso signifique tolerar manifestações ofensivas. Essa postura, embora respeite os princípios do liberalismo político,

levanta importantes questionamentos sobre os limites éticos e jurídicos da liberdade de expressão em uma sociedade democrática contemporânea.

1.7.2 Alemanha

Na Alemanha, o discurso de ódio recebe tratamento mais restritivo. A Lei Fundamental de Bonn, embora assegure a liberdade de expressão, coloca a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, como núcleo normativo e limite material aos demais direitos fundamentais, o que orienta a compressão legítima da fala em prol da proteção de bens constitucionais superiores (Cavalcante Filho, 2014). A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, inspirada em uma concepção comunitarista e na doutrina da democracia militante, privilegia a salvaguarda da comunidade política e da ordem democrática diante de ideias que possam subvertê-las.

Decisões referentes à negação do Holocausto e ao caso Rudolf Hess exemplificam essa orientação, na medida em que afirmam o dever estatal de restringir manifestações que representem ameaça existencial aos valores fundantes do ordenamento constitucional (Cavalcante Filho, 2014).

Enquanto a Suprema Corte dos Estados Unidos tende a evitar o controle de conteúdo do discurso, a Corte Constitucional alemã considera legítima a repressão de manifestações que neguem o Holocausto ou promovam ideologias neonazistas, ainda que não haja incitação direta à violência. Como observa Cavalcante Filho, essa orientação decorre tanto do legado histórico traumático quanto de uma leitura filosófico-política na qual a proteção da coesão comunitária e da dignidade coletiva se sobrepõe à liberdade individual de expressão (Cavalcante Filho, 2014).

Em consequência, o sistema jurídico alemão adota postura mais restritiva diante do discurso de ódio, partindo da premissa de que a dignidade da pessoa humana, a honra e a igualdade prevalecem quando entram em tensão com a liberdade de expressão. Nas palavras de Brugger, “na Alemanha, como na maioria dos outros países, o instinto básico coletivo refletido no direito é que o discurso do ódio é perigoso e deveria ser efetivamente eliminado” (Brugger, 2007, p. 120).

Na Alemanha, o art. 130 do Código Penal (StGB) tipifica o incitamento ao ódio contra segmentos da população e a negação do Holocausto, mesmo na ausência de chamada direta à violência. A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal legitima essas restrições com fundamento na proteção da paz pública e da dignidade humana. Como sintetiza Brugger, “o

discurso de ódio direcionado tanto contra indivíduos como contra grupos qualifica-se como insulto [...]” e o art. 130 tem “especial importância na limitação do discurso do ódio na Alemanha” (Brugger, 2007, p. 121).

Harff (2022) sustenta que, diferentemente do modelo constitucional norte-americano, a Lei Fundamental alemã se assenta em um valor fundante, a dignidade da pessoa humana, que estrutura todo o ordenamento. A liberdade de expressão, prevista no art. 5º, submete-se a limites derivados de leis gerais e da proteção à honra e à juventude, com vedação expressa à censura prévia, sendo concebida pelo Tribunal Constitucional Federal como instrumento do processo de formação da opinião e da autodeterminação do indivíduo (Harff, 2022).

Na mesma linha, a autora assinala que o direito alemão admite responsabilização civil por declarações de ódio, sobretudo quando atinjam a personalidade de outrem, inclusive com possibilidade de retratação. Valores como segurança e ordem pública ocupam posição prioritária e, por se articularem com os limites imanentes da Lei Fundamental, funcionam como bens jurídicos especificados que densificam a proteção à liberdade de expressão sem absolutizá-la (Harff, 2022).

Conforme Harff (2022), a legislação penal alemã criminaliza a negação do Holocausto, solução que evidencia a singularidade histórica do país e a rejeição institucional à propaganda vinculada ao nacional-socialismo, ainda que isso importe restrição à liberdade de expressão. Ao analisar o caso Lüth, a autora destaca a centralidade da doutrina do efeito irradiador dos direitos fundamentais no direito alemão: mesmo nas relações entre particulares, os valores constitucionais integram uma ordem objetiva de valores, de modo que a liberdade de expressão pode sofrer limitações não apenas diante da intervenção estatal direta, mas também quando há violação de direitos perpetrada por indivíduos ou por instituições privadas.

Harff observa que, na jurisprudência alemã, a proteção constitucional tende a se intensificar quando o discurso contribui para a formação da opinião pública em temas de interesse coletivo. Há uma presunção de proteção para manifestações publicamente relevantes, sobretudo quando vinculadas à defesa de direitos fundamentais ou ao debate democrático. Essa presunção, contudo, pode ser afastada se o conteúdo revelar ofensas ou ameaças a outros direitos, em especial à dignidade e à honra (Harff, 2022).

Em outro ponto, discorre sobre a liberdade artística, destacando que ela abrange manifestações como a sátira, que por natureza envolve exagero, provocação e distorção da realidade. Ela menciona que, mesmo diante de conteúdos sensíveis — como o uso de símbolos nazistas — as cortes alemãs buscaram distinguir entre uma intenção de apoio à

ideologia proscrita e o exercício legítimo de crítica política. A sátira, nesse sentido, é compreendida como um instrumento essencial de liberdade de expressão (Harff, 2022).

A Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) também é citada por Harff (2022), que também ressalta o entendimento de que a sátira constitui uma forma legítima de expressão artística, justamente por ser naturalmente provocadora. Para a CEDH, exageros e distorções são características essenciais desse tipo de manifestação, o que justifica sua ampla proteção, mesmo quando se refere a temas polêmicos ou figuras públicas.

Harff analisa criticamente a implementação da NetzDG na Alemanha, concebida para responsabilizar plataformas digitais pela remoção célere de conteúdos ilegais de ódio, e sustenta que a lei incorre em vagueza normativa ao empregar expressões como “manifestamente ilegais”, sem densificação conceitual suficiente. Essa indeterminação desloca decisões sensíveis para agentes privados, estimula a remoção preventiva de publicações em contextos de debate político, favorece práticas de *overblocking* e produz efeito inibidor sobre a liberdade de expressão, com potencial para reduzir a circulação de discursos legítimos no espaço público (Harff, 2022, p. 143).

No exame de críticas dirigidas a agentes públicos, Harff (2022) descreve a orientação do Tribunal Constitucional Federal (TCF), que distingue a injúria formal (*Formalbeleidigung*) da crítica degradante (*Schmähkritik*), esta última caracterizada por ataques deliberados à honra e à dignidade sem contribuição ao debate público e passível de restrições proporcionais. No caso Strauß, de 1987, o TCF atribuiu primazia à liberdade artística diante de caricaturas potencialmente ofensivas, desde que observado o chamado “limite do razoável” (Harff, 2022, p. 133).

Em síntese, o ordenamento e a jurisprudência alemães reconhecem a centralidade da liberdade de expressão para a democracia, mas a submetem a limites derivados de outros valores constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana, exigindo que seu exercício se dê de modo responsável e compatível com tais balizas.

1.7.3 Considerações comparativas

A análise, ainda que sucinta, dos dois modelos evidencia a influência decisiva das ideologias políticas na conformação dos sistemas jurídicos. Nos Estados Unidos, a centralidade do indivíduo e da liberdade negativa conforma uma jurisprudência refratária a restrições estatais ao conteúdo do discurso; na Alemanha, a memória do totalitarismo e a primazia da dignidade humana sustentam uma abordagem mais interventiva e orientada por

valores comunitários (Cavalcante Filho, 2014). Desse cotejo infere-se que o tratamento jurídico do discurso de ódio é condicionado por determinantes históricos e axiológicos que transcendem o texto normativo.

Assim, evidencia-se que o tratamento jurídico do discurso de ódio difere sensivelmente entre os sistemas constitucionais dos Estados Unidos e da Alemanha, diferenças que decorrem não apenas de escolhas normativas, mas também de matrizes históricas, culturais e constitucionais. No modelo alemão prevalece a lógica da democracia militante, que admite restrições proporcionais a manifestações que ameacem a ordem constitucional ou violem a dignidade humana; na experiência norte-americana predomina o princípio do mercado livre de ideias, com proteção quase irrestrita do discurso e limites concentrados em hipóteses como incitação iminente a ato ilícito e *fighting words*.

Esse cotejo oferece parâmetros úteis ao cenário brasileiro ao evidenciar que o discurso de ódio, quando emanado por parlamentares, deve ser qualificado como conduta incompatível com o decoro e sujeita à responsabilização ético-disciplinar, sem necessária criminalização.

Conforme a síntese doutrinária de Winfried Brugger (2007), o direito norte-americano só admite a restrição ao discurso de ódio em momento muito tardio, quando há perigo iminente de prática ilícita, enquanto a jurisprudência alemã intervém de forma mais precoce para contê-lo. Desse contraste resultam concepções distintas tanto sobre os limites da liberdade de expressão quanto sobre o papel do Estado na preservação da ordem democrática e dos direitos fundamentais.

Para os fins deste trabalho, tal cotejo reforça que, no contexto parlamentar brasileiro, o discurso de ódio deve ser enquadrado prioritariamente como infração ética e quebra de decoro, sujeita à responsabilização político-disciplinar, sem necessária transposição automática para a esfera penal. No direito alemão, conforme observa Fernanda Schirmer Lenz, o enfrentamento do discurso de ódio é mais incisivo, pois a dignidade da pessoa humana ocupa posição axiológica central na ordem constitucional, o que impõe limites nítidos à liberdade de expressão (Lenz, 2017).

A legislação penal prevê a punição de manifestações que neguem o Holocausto ou incitem o ódio contra grupos sociais, raciais ou religiosos, conforme dispõe o § 130 do Código Penal Alemão, reforçando a prevalência da paz pública e da integridade da pessoa. Em contraste, o direito norte-americano adota um modelo quase absoluto de liberdade de expressão, no qual mesmo enunciados ofensivos ou preconceituosos tendem a permanecer protegidos sob o argumento de que integram o debate público (Lenz, 2017).

Segundo Lenz (2017, p. 78), o modelo norte-americano assenta-se no “empoderamento discursivo”, segundo o qual ideias, ainda que odiosas, devem ser enfrentadas por meio de mais discurso e não por censura estatal. Essa orientação liberal deriva de uma tradição histórica de desconfiança em relação à intervenção do Estado nas liberdades individuais, especialmente após experiências autoritárias. Desse modo, o tratamento jurídico do discurso de ódio nos Estados Unidos e na Alemanha revela abordagens profundamente distintas quanto ao papel da liberdade de expressão no regime democrático.

Outro traço decisivo que distingue os dois sistemas reside no papel desempenhado pela jurisprudência constitucional. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte lê a Primeira Emenda a partir de categorias previamente definidas e relativamente rígidas, o que tende a reduzir a margem para ponderações caso a caso. Na Alemanha, ao contrário, o Tribunal Constitucional Federal adota uma abordagem casuística, orientada por um juízo de proporcionalidade aplicado a cada controvérsia concreta, como assinala Harff (2022).

Desse contraste decorre que o modelo norte-americano privilegia uma proteção quase incondicional da liberdade de expressão, inclusive para manifestações de ódio, enquanto o modelo alemão subordina essa liberdade à dignidade da pessoa humana, à preservação da ordem democrática e à paz social, reconhecendo que determinadas falas podem e devem ser limitadas para salvaguardar o Estado de Direito.

Além disso, a análise comparativa revela-se decisiva para o estudo do cenário brasileiro, pois, ao confrontar modelos distintos, amplia-se a compreensão das estratégias de tutela da dignidade humana e obtém-se um espelho crítico capaz de evidenciar a influência ideológica nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Essa perspectiva, por sua vez, subsidia a formulação de propostas mais coesas para o enfrentamento jurídico do discurso de ódio no Brasil, orientando a construção de critérios que preservem a vitalidade do debate público sem legitimar manifestações que corroam os pilares da sociedade democrática.

Nesse sentido, a experiência estrangeira contribui para delimitar, em chave doméstica, a responsabilidade do Parlamento e de seus membros, reforçando a leitura do discurso de ódio como conduta incompatível com o decoro e, portanto, como infração ético-disciplinar sujeita à resposta institucional adequada.

Diante do que foi exposto, evidencia-se que o discurso de ódio constitui ameaça concreta aos valores fundantes do Estado Democrático de Direito em múltiplos ordenamentos, inclusive no Brasil, especialmente quando tenta escudar-se sob a imunidade parlamentar. Como demonstrou a revisão de literatura do Capítulo 1, o desenho institucional brasileiro

ainda admite significativa margem de discricionabilidade judicial na fixação dos contornos da imunidade material, diante da ausência de disciplina legal específica sobre discurso de ódio.

Nesta pesquisa, adota-se a leitura segundo a qual tais manifestações, quando proferidas por parlamentares, configuram condutas incompatíveis com o decoro e devem ser tratadas prioritariamente como infrações ético-disciplinares, apuradas e sancionadas no âmbito das Casas Legislativas, à luz da Constituição, dos Regimentos Internos e dos Códigos de Ética, sem prejuízo de eventual responsabilização civil quando cabível.

Doravante, o Capítulo 2 analisará, por metodologia descritiva e documental, os diplomas constitucionais e infraconstitucionais de maior relevância, os acordos internacionais ratificados pelo Brasil e o estado da produção legislativa, tanto em tramitação quanto arquivada, com ênfase nos Regimentos Internos e nos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que tange à tipificação da quebra de decoro associada ao discurso de ódio, ao rito processual aplicável, às garantias do representado e às espécies de sanção possíveis.

2 NORMAS E DOCUMENTOS RELACIONADOS AO DISCURSO DE ÓDIO

No plano constitucional e infraconstitucional brasileiro, a repressão ao discurso de ódio dialoga com a proteção da dignidade humana e com limites materiais à liberdade de expressão, articulados, entre outros, pela legislação antidiscriminatória. A literatura especializada destaca que o enfrentamento ao ódio conta, ainda, com lastro internacional robusto: o Decreto n.º 592/1992 incorporou ao direito interno o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, cujo art. 20 impõe aos Estados a proibição, por lei, de “apologia do ódio nacional, racial ou religioso” quando constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência, funcionando como fundamento normativo para a criminalização de condutas correlatas no Brasil, a exemplo da Lei n.º 7.716/1989.

Nesse mesmo sentido, o Decreto n.º 65.810/1969 promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, cujo art. IV exige a punição, por lei, da difusão de ideias baseadas na superioridade ou ódio raciais e do incitamento à discriminação racial, convergindo com a centralidade da dignidade como limite material à expressão. Esses instrumentos, além de guiarem a interpretação constitucional, impõem atuação estatal positiva para prevenir e sancionar manifestações de ódio que ameacem direitos fundamentais.

No sistema interamericano, a doutrina e relatórios de referência sintetizam as balizas do chamado “teste tripartite” (legalidade, finalidade legítima e necessidade/proporcionalidade) para restrições à liberdade de expressão, parâmetro que tem servido como referencial hermenêutico para avaliar medidas de contenção ao discurso de ódio em sociedades democráticas.

Neste capítulo serão examinados os principais marcos normativos e documentos que informam o tratamento jurídico do discurso de ódio no Brasil, organizados em quatro seções. A primeira, “Normas esparsas utilizadas no combate ao discurso de ódio”, apresenta o arcabouço interno aplicável e sua leitura à luz do decoro parlamentar, com destaque para a Constituição Federal, o Código Penal, a Lei do Racismo, o Estatuto da Igualdade Racial, o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados, indicando de que modo esses diplomas funcionam como limites materiais à liberdade de expressão e subsidiam a responsabilização ético-disciplinar.

A segunda, “Acordos internacionais ratificados pelo Brasil que se relacionam no combate ao discurso de ódio”, analisa a incorporação e a força interpretativa da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e

da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, evidenciando sua convergência com o princípio da dignidade humana. A terceira, “Projetos de lei em andamento”, sistematiza iniciativas legislativas recentes, explicitando tendências regulatórias e seus reflexos sobre o regime parlamentar.

A quarta, “Projetos de lei arquivados”, reconstitui propostas já rejeitadas, permitindo compreender impasses normativos e escolhas institucionais que moldam o tema. Em todas as seções, quando pertinente, serão feitas remissões às normas internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, aos respectivos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar e aos precedentes de seus órgãos correicionais, além de decisões do Supremo Tribunal Federal, de modo a tratar o discurso de ódio, no âmbito parlamentar, como infração ética incompatível com o decoro e não como tipificação penal.

A análise destaca como essas propostas dialogam com os Regimentos Internos e com os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado, especialmente no que se refere aos procedimentos de apuração e às sanções por quebra de decoro, preservando a orientação deste trabalho de tratar o discurso de ódio como infração ética. Por fim, a seção “Projetos de lei arquivados” reconstitui debates relevantes trazidos por proposições que não avançaram, como o PL 2.630/2020 e o PLC 122/2006, evidenciando sua contribuição para a reflexão sobre a regulação do ciberespaço e a proteção de direitos fundamentais, bem como seus possíveis efeitos sobre a competência correicional das Casas legislativas.

2.1 Normas esparsas utilizadas no combate ao discurso de ódio

As normas que enfrentam o discurso de ódio são essenciais à vitalidade de uma sociedade democrática, pois tais manifestações, ao atacar a reputação, abalar a autoestima e produzir efeito silenciador, geram danos que ultrapassam a esfera individual e comprometem a paz social e a própria dinâmica deliberativa do espaço público (Rampazzo, 2018). Nesse sentido, instrumentos normativos buscam garantir o direito à não discriminação e reafirmar o status de igualdade de todos, coibindo práticas de menosprezo fundadas em raça, etnia, religião ou outras características identitárias, de modo a assegurar o reconhecimento de cada pessoa como sujeito de direitos e integrante valiosa da comunidade (Rampazzo, 2018).

No âmbito deste trabalho, contudo, adota-se como premissa que, quando praticado por parlamentar, o discurso de ódio configura primordialmente ato incompatível com o decoro e, portanto, infração ético-disciplinar. A resposta institucional deve priorizar os mecanismos

correicionais previstos nos Regimentos Internos e nos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com apuração pelos órgãos competentes e aplicação das sanções político-disciplinares cabíveis.

A legislação penal e demais diplomas protetivos permanecem como horizonte normativo relevante, porém não se toma o discurso de ódio, em regra, como matéria criminal no contexto parlamentar (Pereira; Pinto, 2021), privilegiando-se o tratamento ético-institucional em consonância com a finalidade da imunidade material e com a preservação do processo deliberativo democrático.

Nesse sentido, o discurso de ódio é enfrentado por um conjunto articulado de normas no Brasil, organizadas, para fins expositivos, por hierarquia e temática. Parte-se das normas constitucionais, que fornecem o fundamento do sistema e balizam a interpretação das demais categorias normativas. Em seguida, examinam-se as leis penais, consideradas aqui como parâmetros de tutela de bens jurídicos e de delimitação externa da liberdade de expressão, sem prejuízo da premissa central deste estudo, que trata o discurso de ódio praticado por parlamentar primordialmente como infração ético-disciplinar.

Na sequência, analisam-se os estatutos protetivos voltados à defesa de grupos vulneráveis, que reforçam o dever estatal de combater discriminações e orientam políticas públicas. Por fim, abordam-se diplomas de direito civil e digital, especialmente aqueles relativos à responsabilidade de provedores e à proteção de dados, que complementam o regime de responsabilização. Considerando o recorte institucional desta pesquisa, serão igualmente contempladas, em seção própria, as normas regimentais e disciplinares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, incluindo seus Códigos de Ética e Decoro Parlamentar e a atuação de seus órgãos correicionais, por meio dos quais se processa e se sanciona, no plano político-disciplinar, a prática de discursos incompatíveis com o decoro.

2.1.1 Normas Constitucionais

O combate ao discurso de ódio assenta-se em pilares constitucionais claros. O artigo 3º, inciso IV, da Constituição de 1988 elenca como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988). A prática de discursos que incitam hostilidade e segregação opera em sentido oposto a esse objetivo, pois corrói a coesão social e compromete a concretização do bem comum.

Tal diretriz convive com a centralidade da dignidade da pessoa humana (Sarmiento, 2016; Barroso, 2021), princípio fundante do Estado brasileiro, e com o regime de direitos e garantias do artigo 5º, que, ao mesmo tempo em que protege a liberdade de expressão, determina a punição de qualquer discriminação e qualifica o racismo como crime inafiançável e imprescritível (Brasil, 1988).

Nesse quadro, a liberdade de expressão não se apresenta como um valor absoluto. A Constituição afasta censuras prévias, mas admite responsabilidades ulteriores e impõe limites quando há violação de direitos fundamentais ou estímulo à discriminação, inclusive no ambiente comunicacional e informacional, que deve observar a ordem constitucional e o respeito à pessoa humana (Brasil, 1988).

No plano específico do Parlamento, a proteção funcional da inviolabilidade prevista no artigo 53 destina-se à independência do mandato, não à impunidade pessoal (Binenbojm, 2018). A própria Constituição, ao tratar do decoro parlamentar, prevê a responsabilização político-disciplinar por condutas incompatíveis com o exercício do mandato, inclusive pelo abuso de prerrogativas, remetendo aos Regimentos Internos e Códigos de Ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a definição e o processamento das infrações éticas correlatas, nos termos do artigo 55 e de seu §1º (Brasil, 1988).

Dessa forma, quando o discurso de ódio ultrapassa a esfera da opinião para incitar discriminação, violência ou segregação com base em características protegidas, ele contraria diretamente o objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre de preconceitos e, no âmbito parlamentar, configura ofensa ao decoro e à ética pública, sujeita ao controle correicional das Casas Legislativas, sem prejuízo das demais consequências previstas no ordenamento.

Essa orientação é corroborada pelo artigo 5º, caput, da Constituição, que afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” e eleva a igualdade a pilar do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988). O comando “sem distinção de qualquer natureza” funciona como cláusula de não discriminação, vedando hierarquizações sociais e coibindo manifestações que neguem a dignidade de grupos vulneráveis, entre as quais se insere o discurso de ódio.

A leitura sistemática do art. 5º da Constituição, especialmente dos incisos XLI e XLII, que impõem a repressão de práticas discriminatórias e qualificam o racismo como crime inafiançável e imprescritível, evidencia que a liberdade de expressão não pode ser instrumentalizada para inferiorizar pessoas por sua origem, raça, gênero, religião ou outras características protegidas (Brasil, 1988).

No âmbito parlamentar, essa diretriz funciona como limite material das manifestações acobertadas pela inviolabilidade, orientando a responsabilização ético-disciplinar sempre que pronunciamentos discriminatórios atentem contra o decoro e contra a própria ordem constitucional. À luz do inciso XLI do art. 5º, discursos que promovem hostilidade fundada em características identitárias corroem bens jurídicos como igualdade, segurança e dignidade, além de criar ambiente intimidatório que desestimula o exercício de direitos.

Em sede de atuação legislativa, essa dinâmica rompe o nexos funcional exigido pela imunidade material e configura infração ao decoro, sujeita à apuração nos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como nos respectivos Regimentos Internos, sem prejuízo das consequências políticas previstas no art. 55, inciso II, da Constituição.

O inciso XLII do art. 5º da Constituição Federal consagra o repúdio estatal ao racismo, qualificando-o como crime inafiançável e imprescritível, punível com reclusão. Sob esse prisma, enunciados que reproduzem estereótipos degradantes, promovem a desumanização ou incitam violência contra grupos definidos por traços raciais, étnicos ou religiosos podem, a depender do teor e do contexto, enquadrar-se nos tipos penais de racismo delineados pela legislação infraconstitucional e pela jurisprudência. Cumpre, contudo, distinguir que nem toda manifestação odiosa satisfaz os elementos do racismo em sentido estrito.

Na ausência de tipicidade, especialmente no ambiente parlamentar, a resposta jurídica desloca-se para a esfera ético-disciplinar, configurando quebra de decoro a ser apurada com base nos Códigos de Ética e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de eventual responsabilidade civil, preservada a função institucional da imunidade material.

2.1.2 Normas Penais

O Código Penal Brasileiro, Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, opera como contenção quando manifestações verbalizadas ultrapassam a liberdade de expressão e passam a atingir a honra individual ou coletiva, a instigar a prática de delitos ou a fomentar condutas discriminatórias. O art. 140 define a injúria como ofensa à dignidade ou ao decoro (Greco, 2022; Nucci, 2024), prevendo pena de detenção ou multa, e revela-se particularmente sensível em contextos de hostilidade dirigida, já que o discurso de ódio costuma instrumentalizar a desqualificação do outro como técnica de menosprezo social e simbólico (Brasil, 1940).

O §3º do mesmo artigo, após sucessivas revisões legislativas, descreve a modalidade qualificada de injúria quando a ofensa envolve elementos de raça, cor, etnia, religião, origem ou condição de pessoa idosa ou com deficiência, aproximando-se do núcleo lesivo típico dos enunciados de ódio ao agregar o componente discriminatório como agravante estrutural da ofensa.

Ao lado da tutela da honra, outros tipos penais incidem sobre a retórica de incitação e de exaltação delitiva. O art. 286 tipifica a incitação ao crime, alcançando discursos que busquem estimular a prática de ilícitos, enquanto o art. 287 pune a apologia de fato criminoso ou de autor de crime, o que cobre manifestações que pretendam legitimar violências ou hostilidades dirigidas a grupos vulnerabilizados.

Em matéria de liberdade religiosa, o art. 208 tutela o sentimento religioso e o respeito a cultos, reprimindo condutas que vilipendiam crenças ou impeçam sua prática, hipótese frequentemente tangenciada por manifestações odiosas quando dirigidas a comunidades de fé específicas. A proteção contra intimidação e perseguição, por sua vez, encontra amparo nos arts. 147 e 147-A, relativos a ameaça e perseguição, que podem ser acionados quando o discurso assume contornos de coação ou assédio reiterado.

No plano da legislação especial, a Lei nº 7.716, de 1989, conhecida como Lei do Racismo, criminaliza condutas de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, e tipifica, entre outras formas, a indução, a incitação e a prática de discriminação, além de prever causas de aumento de pena em determinadas circunstâncias.

A evolução legislativa recente reforçou a centralidade da repulsa penal às formas discriminatórias, com a reconfiguração da injúria racial no art. 140, § 3º, e o reconhecimento jurisprudencial de sua gravidade no sistema constitucional de proteção antirracista, o que densifica o regime de responsabilização de enunciados que ultrapassem o mero dissenso e se convertam em ataque à dignidade de grupos historicamente vulnerabilizados.

Em ambiente parlamentar, a incidência desses tipos penais convive com o regime de imunidade material do art. 53 da Constituição, que exige a demonstração do nexo funcional entre a manifestação e o exercício do mandato para eventual exclusão de responsabilidade criminal. Mesmo quando presentes óbices de persecução penal decorrentes da inviolabilidade, permanece íntegra a responsabilização ético-disciplinar por quebra de decoro, nos termos do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Resolução nº 25, de 2001, e do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Resolução nº 20, de 1993, bem como à luz dos respectivos Regimentos Internos, Câmara dos Deputados, Resolução nº 17, de 1989, e Senado Federal, Resolução nº 93, de 1970.

Tais diplomas procedimentam a apuração de condutas incompatíveis com a dignidade do cargo e com a ordem constitucional, assegurando que a resposta institucional a manifestações odiosas seja prioritariamente de natureza ético-disciplinar, sem prejuízo das consequências constitucionais do art. 55, inciso II, da Constituição, quando cabíveis.

A redação conferida pela Lei nº 14.532, de 2023, ao § 3º do art. 140 do Código Penal passou a punir a injúria praticada com elementos alusivos à raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, bem como à condição de pessoa idosa ou com deficiência, com pena de reclusão de dois a cinco anos, além de multa (Lima, 2023; Prado, 2023). Ao qualificar a ofensa pela motivação discriminatória, o legislador aproxima a figura típica de um delito orientado por ódio, elevando a reprovabilidade quando a desqualificação da vítima se ancora em marcadores identitários sensíveis. Nessa lógica, a norma atua como mecanismo de contenção de enunciados ultrajantes que, ao marginalizar indivíduos por sua fé, idade, deficiência ou outros atributos protegidos, rompem o patamar mínimo de respeito devido à dignidade humana.

Embora não empregue expressamente a expressão “discurso de ódio”, o art. 141 do Código Penal estabelece causas de aumento para os crimes contra a honra, o que revela interseção material com essa categoria de enunciados lesivos. Ao prever exasperação da pena, notadamente nas hipóteses dos incisos III e IV e dos §§ 2º e 3º, o dispositivo responde com maior severidade a condutas que, ainda enquadradas como calúnia, difamação ou injúria, exibem um substrato discriminatório ou alcançam ampla difusão, circunstâncias que potencializam o dano social do discurso.

No âmbito do Parlamento, tais parâmetros penais convivem com a responsabilização ético-disciplinar por quebra de decoro, processada segundo os Códigos de Ética e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando a manifestação, mesmo protegida pela inviolabilidade, revela-se incompatível com a função pública e com a ordem constitucional.

Nessa mesma linha, o inciso III promove a exasperação da pena nos crimes contra a honra quando a ofensa é proferida em contexto de ampla publicidade, isto é, na presença de várias pessoas ou por meio que facilite a difusão. A arquitetura das redes digitais, que potencializa alcance, permanência e replicabilidade do conteúdo, torna a internet e as mídias sociais um campo típico de incidência dessa majorante, ampliando tanto o desvalor da ação quanto os efeitos lesivos individuais e coletivos.

Por sua vez, o inciso IV explicita a proteção reforçada a vítimas em condição de especial vulnerabilidade, como crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com

deficiência. Ao prever o aumento de pena nessas hipóteses, o legislador reconhece que a violência simbólica dirigida a tais grupos tende a produzir danos psicossociais mais intensos e a encontrar menor capacidade de reação, o que justifica resposta penal mais severa para mensagens de ódio que afetem diretamente esses segmentos.

A Lei nº 10.446/2002, que trata de infrações penais de repercussão interestadual ou internacional, passou a abranger a perseguição de condutas misóginas no ambiente digital após a alteração promovida pela Lei nº 13.642/2018. Pelo art. 1º, inciso VII, compete à Polícia Federal apurar ilícitos praticados por intermédio da internet que disseminem conteúdo misógino, solução que centraliza a investigação em órgão de alcance nacional e favorece a atuação coordenada com o Ministério Público Federal, especialmente quando as postagens atravessam fronteiras estaduais ou envolvem redes organizadas de propagação de ódio de gênero.

O diploma não fornece conceito legal fechado de misoginia (Bianchini; Chakian, 2022), de modo que a interpretação⁹ tem se orientado pela compreensão de aversão, hostilidade e discriminação contra mulheres, aferida a partir do contexto, do conteúdo e da finalidade comunicativa das publicações, sempre em diálogo com a legislação de proteção de direitos e com os crimes contra a honra qualificados por motivação discriminatória. No plano parlamentar, a possível investigação criminal não exclui a responsabilização ético-disciplinar quando a conduta é praticada por parlamentar, hipótese em que incidem o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Resolução nº 25 de 2001, e o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Resolução nº 20 de 1993, além das regras regimentais sobre representação, tramitação e julgamento pelo respectivo Conselho de Ética.

Em complemento, a Lei nº 13.260/2016 disciplina o terrorismo e alcança situações em que a comunicação tem por finalidade promover, recrutar, preparar ou incitar a prática de atos terroristas, inclusive por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. A norma opera como limite externo da liberdade de expressão quando a mensagem

⁹ A orientação interpretativa decorre, sobretudo, de jurisprudência e de atos institucionais. No plano jurisprudencial, ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 779/DF, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 2023 (repúdio a estereótipos e práticas discriminatórias contra mulheres, parâmetro para leitura de manifestações misóginas); e, na Justiça Eleitoral, BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ). Ação Penal Eleitoral n. 0600472-46.2022.6.19.0000 (aplicação do art. 326-B do Código Eleitoral, com análise contextual de conteúdo, finalidade e ambiente comunicativo). No plano institucional, ver BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, incorporado pela Recomendação CNJ n. 128/2022 (diretrizes para identificação e tratamento de vieses de gênero). Como marcos normativos de apoio, cf. BRASIL. Lei n. 13.642/2018 (“Lei Lola”, atribui à PF a investigação de conteúdos misóginos disseminados na internet) e BRASIL. Lei n. 14.192/2021 (previne a violência política contra a mulher e introduz o art. 326-B no Código Eleitoral).

ultrapassa o mero conteúdo odioso e se dirige pragmaticamente à organização, à exaltação operativa ou ao desencadeamento de violência grave contra a população ou contra o Estado. Trata-se de patamar excepcional, cuja aplicação exige verificação do elemento finalístico e do risco concreto, mas que evidencia o ponto em que o discurso deixa o campo da opinião e ingressa na seara de segurança pública.

Em seu art. 2º, a Lei Antiterrorismo tipifica o terrorismo a partir da execução de determinados atos (a exemplo do uso de explosivos, agentes químicos ou sabotagem) quando perpetrados por "razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião" e direcionados à geração de terror social ou difuso (Brasil, 2016). Nesse sentido, a progressão do discurso de ódio a um patamar de incitação ou catalisador de ações que visam instigar o terror pode levar ao seu enquadramento jurídico sob as disposições da referida legislação.

A Lei Antiterrorismo (art. 2º, §2º) também veicula uma ressalva fundamental, excluindo de seu alcance manifestações políticas, sociais, sindicais, religiosas ou profissionais com propósitos reivindicatórios (Brasil, 2016). Além disso, o art. 3º da referida Lei criminaliza a conduta de "promover, constituir, integrar ou prestar auxílio [...] a organização terrorista" (Brasil, 2016, n.p.). Dessa forma, organizações de caráter terrorista que sistematicamente utilizam o discurso de ódio como método de captação de novos integrantes e de sua doutrinação ideológica podem ser responsabilizadas juridicamente sob a égide deste artigo.

Por outro prisma, o art. 5º da Lei nº 13.260/2016 tipifica a realização, individual ou em associação, de atos preparatórios de terrorismo quando houver propósito inequívoco de consumir o delito, prevendo sanção penal de natureza mitigada em relação à prevista para a consumação (Brasil, 2016). Nessa moldura, um discurso de ódio marcado por radicalização intensa, que promova a desumanização sistemática de grupos e conclame de modo explícito à violência, pode ser juridicamente qualificado como ato preparatório se demonstrar finalidade clara de impulsionar a execução de atentados, com vínculo instrumental sério entre a mensagem e a prática de ações terroristas.

Cumprido frisar, entretanto, que a Lei nº 13.260/2016 não criminaliza o discurso de ódio em sua manifestação isolada. Seu campo de incidência restringe-se a condutas orientadas à produção de terror social ou generalizado, exigindo demonstração do propósito inequívoco e de risco concreto, de modo que a retórica meramente agressiva não basta.

Assim, o discurso somente ingressa na órbita da lei quando integra a cadeia causal da preparação ou da incitação de atos terroristas. No plano parlamentar, manifestações com esse

perfil rompem o nexo funcional da inviolabilidade material e, além de eventual responsabilização penal, ensejam apuração ético-disciplinar à luz do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observados os procedimentos regimentais e o art. 55, inciso II, da Constituição.

2.1.3 Estatutos protetivos

A legislação brasileira, sensível ao potencial lesivo do discurso de ódio, vem ampliando a proteção de grupos vulneráveis e afirmando a centralidade da dignidade humana. Para além dos comandos constitucionais e das incriminações penais gerais, alguns estatutos assumem papel estruturante nesse campo. A Lei nº 7.716/1989 tipifica condutas discriminatórias por raça, cor, etnia, religião e procedência nacional, fornecendo resposta penal a práticas de segregação e incitação à hostilidade. O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) orienta políticas públicas de promoção da igualdade, tutela direitos culturais e religiosos da população negra e enfrenta a intolerância, em especial a dirigida às religiões de matriz africana.

A Lei do Genocídio (Lei nº 2.889/1956) busca prevenir e punir ataques sistemáticos contra grupos definidos, evidenciando a gravidade de narrativas que desumanizam e conclamam à eliminação de coletividades. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) estabelece um sistema de proteção integral às mulheres contra violências física, psicológica, moral, sexual e patrimonial, contexto em que expressões misóginas e humilhantes operam como vetor de violência psicológica.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) assegura prioridade absoluta à proteção de crianças e adolescentes, inclusive no ecossistema digital, coibindo conteúdos que violem sua dignidade e fomentem práticas discriminatórias. Em conjunto, esses diplomas funcionam como parâmetros normativos para a contenção do discurso de ódio e, no plano parlamentar, informam a interpretação de decoro e ética pública por conselhos e corregedorias, servindo de base para a responsabilização ético-disciplinar de manifestações incompatíveis com a igualdade e a dignidade da pessoa humana.

A Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei do Racismo, concretiza o comando do artigo 5º, inciso XLII, da Constituição e especifica as condutas que configuram racismo, incluindo de modo expresse a incitação e a prática de atos discriminatórios (Brasil, 1989b). O artigo 20 é central nesse desenho repressivo, pois tipifica, no caput, as ações de praticar, induzir ou

incitar a discriminação ou o preconceito em razão de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, fixando pena de reclusão de um a três anos e multa.

O § 1º criminaliza a divulgação do ideário nazista, prevendo reclusão de dois a cinco anos e multa, enquanto o § 2º alcança a execução do delito por meio de veículos de ampla propagação, como internet, redes sociais, rádio, televisão ou publicações impressas, com idêntica pena de dois a cinco anos e multa. No plano institucional, tais parâmetros penais também funcionam como referência para a aferição de quebra de decoro, orientando a responsabilização ético-disciplinar de parlamentares perante os Conselhos de Ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando manifestações discriminatórias afrontam a dignidade humana e a ordem constitucional.

Dentro dessa perspectiva, Salvador (2022) sublinha a amplitude do art. 20 da Lei nº 7.716/1989 ao preferir um tipo penal aberto, capaz de abranger diversas formas de manifestação discriminatória, em vez de elencar figuras específicas de discurso odioso. Essa opção legislativa, embora maximize a cobertura normativa, deixa pouco densificados os critérios de distinção entre liberdade de expressão e manifestação ilícita, transferindo ao Poder Judiciário a tarefa de traçar, caso a caso, a fronteira entre o exercício legítimo do direito de manifestar opiniões e a necessidade de intervenção punitiva.

No plano parlamentar, essa abertura normativa reforça a importância dos filtros ético-disciplinares previstos nos Códigos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pois a resposta institucional às manifestações discriminatórias não deve depender exclusivamente da via penal. A atuação célere dos Conselhos de Ética, à luz do princípio da dignidade humana e do decoro parlamentar, funciona como mecanismo de contenção de danos e de preservação da confiança pública, sem prejuízo do controle jurisdicional quando efetivamente configuradas hipóteses legais de responsabilização.

O artigo 20 da Lei nº 7.716/89, diferentemente, é muito mais amplo quanto ao que pretende punir. O legislador, nesse caso, ao invés de eleger tipos específicos de manifestações odiosas para a repressão penal, preferiu inserir o máximo possível de discursos de ódio em um mesmo tipo. A redação atual do caput tipifica três grupos de condutas: (i) a prática (ii) o induzimento e (iii) a incitação de discriminação e preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Em seu §1º, o dispositivo pune atos específicos de divulgação da doutrina nazista e, em seu §2º, atribui pena maior às condutas do caput quando cometidas por intermédio de meios de comunicação social ou publicação [...] O legislador brasileiro, ao elaborar o artigo 20 da Lei Caó, optou por não se posicionar explicitamente nas discussões fundamentais sobre os limites da liberdade de expressão em um Estado Democrático de Direito. Ele delegou à jurisprudência o desafio de restringir o poder punitivo e proteger a liberdade de expressão e, em última instância, aos destinatários do efeito preventivo da norma o desafio de determinar aquilo que podem ou não dizer (Salvador, 2022, p. 97-99).

Na mesma linha, os §§ 2º-A e 2º-B do art. 20 aperfeiçoam a repressão à discriminação. O § 2º-A dirige-se a condutas praticadas em ambientes de ampla visibilidade pública, a exemplo de eventos esportivos, religiosos, artísticos e culturais, e acrescenta, além da reclusão prevista no caput, a sanção de proibição de acesso a tais locais pelo período de três anos. Já o § 2º-B confere tutela específica à liberdade religiosa, ao incriminar atos destinados a impedir ou a exercer violência contra manifestações de fé, aplicando-se as penas do caput sem prejuízo das decorrentes do emprego da violência. Em complementação, o § 3º disciplina medidas cautelares de urgência para ilícitos cometidos por meio de comunicação social, autorizando o recolhimento ou apreensão de materiais, a interrupção de transmissões e o bloqueio de mensagens ou páginas na internet.

Por derradeiro, o § 4º estabelece, como efeito da condenação, a destruição do material apreendido após o trânsito em julgado, prevenindo sua reutilização para difundir práticas discriminatórias. No plano institucional-parlamentar, a eventual ocorrência dessas condutas por congressistas, ainda que sujeita ao crivo penal, repercute no âmbito ético-disciplinar, cabendo aos Conselhos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal avaliar a compatibilidade do comportamento com o decoro, sem prejuízo das providências jurisdicionais.

Nesse contexto, quando o discurso de ódio assume feição racista e promove preconceito ou violência contra grupos identitários, como raciais, étnicos ou religiosos, ele não apenas afronta preceitos constitucionais, como também incide em um regime penal mais severo. Para além da Lei do Racismo, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) amplia a tutela ao prever, no art. 26, medidas de prevenção e repressão à intolerância religiosa especialmente voltadas às religiões de matriz africana, atribuindo ao Poder Público o dever de adotar ações concretas para coibir práticas discriminatórias.

Em complemento, o inciso I do referido artigo veda o uso dos meios de comunicação social para difundir proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoas ou grupos ao ódio ou ao desprezo em razão de sua religiosidade de matriz africana, reforçando a proteção específica à liberdade de crença e culto. No âmbito parlamentar, tais comandos funcionam como balizas materiais para o juízo de decoro, orientando a atuação dos Conselhos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na apuração de infrações éticas decorrentes de manifestações discriminatórias, sem prejuízo das providências penais cabíveis.

A centralidade desse dispositivo no combate ao discurso de ódio é inequívoca, uma vez que ele se articula diretamente com os elementos que configuram tal manifestação: o teor

ofensivo do material, a deliberação em expor indivíduos ou coletividades ao ódio ou desprezo, a motivação preconceituosa intrínseca e os vetores de propagação utilizados para sua difusão.

Conforme o Estatuto em questão, há mandato claro ao Poder Público para que atue proativamente no combate ao discurso de ódio de caráter religioso, com foco especial naqueles dirigidos às religiões de matriz africana, sobretudo quando disseminados por veículos de grande penetração. A lei providencia, assim, suporte jurídico específico para a salvaguarda de comunidades religiosas que frequentemente padecem de preconceito e incitação ao ódio.

A gravidade do discurso de ódio pode, contudo, transcender a mera discriminação, evoluindo para incitações a atos ainda mais hediondos. Nesse contexto, a relação entre o discurso de ódio e a legislação referente ao genocídio, exemplificada pela Lei nº 2.889/56, é particularmente evidente no art. 3º desta normativa.

A Lei nº 2.889/1956 (Lei do Genocídio) tipifica a incitação direta e pública à prática de quaisquer dos crimes previstos no art. 1º, reconhecendo-a como conduta autônoma apta a fomentar a execução de atrocidades contra grupos específicos, ainda que o delito principal não se consume (Brasil, 1956). Trata-se de comportamento dotado de gravidade própria, justamente porque a propagação de ideias hostis opera como catalisador de violência coletiva.

A disciplina legal intensifica a resposta penal quando a incitação produz o resultado pretendido, impondo ao incitador a mesma pena do crime efetivamente praticado (§ 1º do art. 3º), e prevê aumento de um terço quando a mensagem é veiculada por meios de ampla difusão (§ 2º do art. 3º), em razão do maior alcance e do risco acrescido à paz pública (Brasil, 1956). No âmbito parlamentar, manifestações dessa natureza descaracterizam a vinculação funcional que sustenta a inviolabilidade e constituem violação ao decoro, ensejando responsabilização no plano ético-disciplinar perante o Conselho de Ética e Decoro da respectiva Casa Legislativa, sem afastar a eventual persecução penal.

Considerada a gradação de reprovabilidade, o ponto em que o discurso de ódio transborda para a incitação aos crimes previstos na Lei nº 2.889, de 1956, dá-se quando a mensagem conclama, de modo inequívoco, à eliminação de um grupo humano. Nessa hipótese, incide a tipificação autônoma de incitação ao genocídio, cujo propósito é interromper o ciclo discursivo que alimenta a preparação e a execução das atrocidades. Ao criminalizar a incitação, o diploma reconhece o papel performativo de enunciados que desumanizam coletividades e, por isso, estabelece barreira jurídico-penal às formas mais extremas de ódio. No plano institucional, se tais manifestações partirem de agentes parlamentares, a resposta prioritária recai sobre os mecanismos de responsabilização

ético-disciplinar e de preservação do decoro, nos termos dos Códigos de Ética e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo da apreciação penal quando presentes os requisitos legais.

Em escopo específico, a Lei Maria da Penha, em seu artigo 2º, afirma o direito de toda mulher a uma vida sem violência e discriminação, assegurando acesso a oportunidades e meios que viabilizem esse estado de coisas. A retórica misógina dirigida a mulheres, ancorada em marcadores identitários, contraria esse parâmetro, cria ambiente propício a violências psicológica, moral e física tipificadas na legislação e, quando emitida por parlamentares, vulnera o decoro e desencadeia a atuação dos órgãos correicionais das Casas Legislativas, sem afastar as consequências jurídicas pertinentes em outras esferas.

Complementarmente, o art. 3º, §1º, da mesma lei, estabelece a necessidade de resguardar as mulheres de diversas formas de opressão, incluindo a discriminação. Esta, por sua vez, é frequentemente potencializada por discursos de ódio que promovem a subalternização e a objetificação feminina¹⁰. Impõe-se, nesse sentido, que as políticas públicas sejam estrategicamente formuladas e executadas para dismantelar as estruturas de discriminação em todas as suas vertentes.

É importante notar que, embora o discurso de ódio não se enquadre estritamente na definição legal de “violência doméstica e familiar contra a mulher” (Brasil, 2006, n.p.), sua incidência prática frequentemente se sobrepõe às definições de violência psicológica e moral, categorias estas claramente delineadas no art. 5º da referida legislação.

Nessa perspectiva, o discurso de ódio funciona como mecanismo de controle e subjugação, sobretudo quando se materializa em insultos, humilhações e ridicularizações que se enquadram no art. 7º, inciso II, como violência psicológica orientada a degradar a mulher e reduzir sua autoestima. De modo convergente, o inciso V, ao definir violência moral como

¹⁰ Organismos internacionais e estudos institucionais convergem em apontar que discursos misóginos, inclusive quando veiculados como “opiniões” no espaço público ou digital, operam como engrenagens de subalternização e objetificação feminina e, por essa via, potencializam a violência. A Recomendação Geral n. 35 da CEDAW explicita que a violência de gênero é um dos meios pelos quais se preserva a posição subordinada das mulheres, fornecendo o pano de fundo normativo para compreender como mensagens de ódio sedimentam hierarquias (CEDAW, 2017). O Conselho da Europa define o sexismo e descreve um *continuum* que vai de expressões aparentemente “banalizadas”, como a objetificação, até formas explícitas de violência, indicando que tais práticas se reforçam mutuamente (Conselho da Europa, 2019). No plano empírico, o relatório UNESCO/ICFJ mapeia padrões de misoginia on-line, sexualização e campanhas coordenadas de assédio contra mulheres, com efeitos mensuráveis sobre seu bem-estar, segurança e participação no debate público, evidenciando o efeito silenciador produzido por essas dinâmicas (UNESCO/ICFJ, 2021/2022). Em linha convergente, a ONU Mulheres qualifica o *hate speech* como forma de violência de gênero facilitada por tecnologia, destacando seu papel na intimidação, no silenciamento e na retração da participação cívica (ONU Mulheres, 2024). E, no âmbito regional, a MESECVI/OEA reconhece os discursos de ódio no espaço público como vetor de violência simbólica e política contra mulheres, recomendando sua prevenção e enfrentamento pelos Estados (MESECVI/OEA, 2024).

“qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria” (Brasil, 2006), alcança formas diretas de expressão odiosa, especialmente quando dirigidas a ultrajar a honra e a imagem de mulheres em razão de seu gênero.

Para enfrentar a raiz desse fenômeno, o art. 8º, inciso III, estabelece diretriz de atuação responsável dos meios de comunicação, com vistas a inibir a difusão de conteúdos que reforcem estereótipos de gênero, os quais alimentam a retórica do ódio e, por consequência, a violência. Assim, embora a Lei Maria da Penha não tipifique expressamente o “discurso de ódio” como modalidade de violência doméstica e familiar, seus dispositivos o reconhecem como instrumento que vulnera dignidade, autoestima e honra. Quando tais manifestações partem de agentes públicos, inclusive parlamentares, impõe-se, em complemento às respostas civis e penais cabíveis, a responsabilização ético-disciplinar por ofensa ao decoro, nos termos dos Códigos de Ética e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No contexto de expansão contínua do ambiente digital, e diante da crescente presença de crianças e adolescentes nesse ecossistema, o discurso de ódio assume contornos mais urgentes e demanda proteção jurídica reforçada. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) estrutura direitos e deveres voltados à segurança e à integridade desse público, inclusive no meio online. O artigo 17 assegura o respeito à personalidade em desenvolvimento, abrangendo a preservação da imagem, da identidade e da autonomia, e garante a tutela de valores, concepções e convicções, com o reconhecimento da liberdade de pensamento e expressão.

A finalidade do dispositivo é resguardar a inviolabilidade da integridade em suas múltiplas dimensões, o que inclui a proteção contra violências físicas, a prevenção de abalos psíquicos decorrentes de experiências humilhantes ou traumatizantes e a salvaguarda da dimensão moral vinculada à formação do caráter e à dignidade (Brasil, 1990). Nesse marco, manifestações odiosas que atinjam, alcancem ou instrumentalizem crianças e adolescentes, sobretudo em redes de ampla difusão, contrariam o regime de proteção integral e podem servir de parâmetro para a aferição de responsabilidade civil e administrativa. No plano ético-disciplinar, esse mesmo parâmetro funciona como critério de decoro para agentes públicos, inclusive parlamentares, uma vez que a inviolabilidade material não se projeta sobre conteúdos que, desvinculados do nexos funcional, vulneram direitos fundamentais de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento.

No âmbito da proteção integral da criança e do adolescente, o art. 18 do Estatuto prevê uma responsabilidade tripartite que abarca a família, a comunidade e o Estado, impondo o

dever de resguardar a dignidade desses sujeitos de direito e de afastá-los de qualquer tratamento que viole sua condição humana. Especificamente, veda práticas desumanas, violentas, aterrorizantes, vexatórias ou constrangedoras, inclusive quando manifestadas por meio de agressões psicológicas capazes de gerar humilhação pública, constrangimento, temor exacerbado ou pânico. A disciplina foi reforçada pela Lei nº 13.010/2014, que introduziu os arts. 18-A e 18-B, ao reconhecer o direito de crianças e adolescentes de serem educados sem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante e ao prever medidas ao agressor.

Sob esse prisma, a vulnerabilidade de crianças e adolescentes diante do discurso de ódio torna-se eixo interpretativo dos arts. 17 e 18, pois ambos erigem barreiras normativas robustas contra ataques à integridade e ao direito ao respeito, bens diretamente afetados por manifestações odiosas. Quando o discurso de ódio assume a forma de tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor, produz dano imediato às dimensões psíquica e moral e aciona o dever jurídico de prevenção e repressão previsto no art. 70 do ECA, com comunicação obrigatória aos órgãos de proteção quando houver indícios de violação, na linha do art. 13.

Qualquer incidência desse discurso contra esse público não apenas compromete sua dignidade e integridade, mas também caracteriza descumprimento do dever de proteção social delineado pelo Estatuto e pelo art. 227 da Constituição, legitimando a atuação do Conselho Tutelar e do Ministério Público para adoção de medidas de proteção, responsabilização civil e, quando couber, responsabilização administrativa de agentes públicos. No plano da convivência escolar e digital, a Política de Prevenção e Combate à Intimidação Sistemática, instituída pela Lei nº 13.185/2015, reforça esse arranjo protetivo ao reconhecer a intimidação sistemática, inclusive virtual, como prática lesiva que demanda protocolos de prevenção, registro e encaminhamento.

Em sede de ética pública, manifestações odiosas dirigidas a crianças e adolescentes, por vulnerarem direitos fundamentais e romperem o nexos funcional, são incompatíveis com o decoro parlamentar e podem fundamentar representações nos Códigos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo da atuação imediata das redes de proteção previstas no ECA.

2.1.4 Legislações civis

A ascensão da era digital abriu novas avenidas para a circulação do discurso de ódio, convertendo plataformas online em ambientes particularmente propícios à sua difusão¹¹. Diante desse quadro, o ordenamento jurídico brasileiro tem respondido com instrumentos que buscam compatibilizar a liberdade de expressão com a tutela da igualdade e da segurança no ciberespaço, entre os quais se destacam a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018, LGPD).

No âmbito eleitoral, os arts. 57-A e seguintes da Lei nº 9.504 disciplinam a propaganda na internet, autorizando o uso de sítios eletrônicos, redes sociais e serviços de mensageria por partidos, coligações e candidatos, ao mesmo tempo em que submetem tais práticas às balizas fixadas pela Justiça Eleitoral. Compete ao Tribunal Superior Eleitoral editar resoluções que regulamentam a propaganda digital, incluindo procedimentos de remoção célere de conteúdos ilícitos durante o pleito e parâmetros para impulsionamento e transparência, de modo a preservar a integridade informacional e a isonomia da disputa (Rais *et al.*, 2022; Sampaio *et al.*, 2024). A elevada capilaridade das plataformas e a lógica algorítmica de amplificação tornam esse ecossistema especialmente sensível à disseminação de narrativas discriminatórias e de incitação à violência, o que se intensifica em cenários de polarização política.

No regime do Marco Civil da Internet, a liberdade de expressão, a proteção da privacidade e a preservação dos direitos humanos são princípios estruturantes, mas a responsabilidade de provedores por conteúdo de terceiros segue, em regra, o modelo de responsabilização condicionada à ordem judicial, nos termos do art. 19 (Lemos; Souza; Leite, 2015; Leonardi, 2021), com exceções legais específicas. Esse arranjo busca evitar remoções arbitrárias e, simultaneamente, viabilizar tutela efetiva contra danos decorrentes de conteúdo ilícito, como publicações que configurem crimes contra a honra com viés discriminatório ou

¹¹ A literatura e documentos internacionais apontam que características das plataformas digitais — baixo custo de publicação, efeitos de rede e curadoria algorítmica — ampliam a difusão e a escalabilidade do discurso de ódio, com impactos sobre a integridade do debate público e a segurança de grupos-alvo. Ver, entre outros, Citron (2014), *Hate Crimes in Cyberspace*, que demonstra como *affordances* do ambiente on-line potencializam assédio e hostilidade direcionada; Gillespie (2018), *Custodians of the Internet*, ao analisar a moderação e a curadoria algorítmica como vetores de visibilidade; e Sunstein (2017), *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, sobre bolhas informacionais e cascatas sociais. Para critérios contextuais de avaliação, ver Benesch (2012), *Dangerous Speech: A Proposal to Define and Counteract*, em diálogo com o *Rabat Plan of Action* do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (2012), que consolida parâmetros como contexto, posição do emissor, intenção, conteúdo/forma, alcance e probabilidade de dano. Como evidência empírica global, ver UNESCO (2021–2022), *The Chilling: Global Trends in Online Violence Against Women Journalists*. No plano regulatório, a Comissão Europeia instituiu o *Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online* (2016), reconhecendo a especificidade do fenômeno nas plataformas, e a ECRI/Conselho da Europa editou a *General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech* (2016), com diretrizes para prevenção e resposta.

que incitem violência dirigida a grupos vulneráveis. Em períodos eleitorais, ordens da Justiça Eleitoral operam de maneira complementar, voltadas à pronta cessação de irregularidades com potencial de lesar a lisura do processo.

Sob a LGPD, o tratamento de dados pessoais deve observar finalidades legítimas, adequação, necessidade e prevenção (Doneda, 2019; Bioni, 2021; Mendes; Wimmer; Doneda, 2022). Dados pessoais sensíveis, como origem racial ou étnica e convicção religiosa, recebem tutela reforçada e não podem ser tratados para fins discriminatórios. Esse estatuto fornece base normativa para políticas de moderação e para a responsabilização de agentes que utilizem informações sensíveis com o propósito de estigmatizar ou segregar, além de amparar direitos dos titulares na requisição de providências quando conteúdos odiosos se valem de tais dados para degradar a dignidade de indivíduos ou grupos.

Quando a emissão de mensagens odiosas parte de agentes políticos, inclusive parlamentares, a difusão digital não afasta a incidência dos parâmetros ético-disciplinares. Além da eventual repercussão cível ou penal e da atuação da Justiça Eleitoral, pronunciamentos de teor discriminatório divulgados em redes sociais podem ensejar representação por quebra de decoro nos termos dos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobretudo quando rompem o nexo funcional da inviolabilidade e afrontam a dignidade da pessoa humana. Essa interface entre legislação eleitoral, regime jurídico da internet e proteção de dados, por um lado, e o controle ético parlamentar, por outro, compõe um arcabouço integrado de contenção do discurso de ódio no espaço público digital.

Diante dessa realidade, a legislação atribui ao Tribunal Superior Eleitoral competência para editar regulamentações destinadas a mitigar abusos na propaganda digital, inclusive por meio de restrições e providências de remoção de conteúdos ofensivos, discriminatórios ou incitadores de violência, abrangendo o discurso de ódio. Tais atos normativos são concebidos para se adaptar ao contexto tecnológico de cada pleito, nos termos da Lei nº 9.504/1997, que admite a atualização de parâmetros “de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral” (Brasil, 1997, n.p.). No plano infralegal, as resoluções do TSE detalham procedimentos de denúncia, prazos de cumprimento e medidas de transparência, de modo a preservar a lisura do processo e a igualdade de oportunidades entre candidaturas.

Ainda quanto à regulação do ambiente virtual, mas em horizonte mais amplo de responsabilidade de intermediários, destaca-se o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). O art. 19 estabelece que a responsabilização civil de provedores de aplicações por conteúdo

de terceiros, inclusive pela permanência de material ilícito que veicule discurso de ódio, depende, em regra, de ordem judicial específica, observados requisitos procedimentais e técnicos. Esse desenho normativo busca coibir a privatização do juízo de legalidade do conteúdo e resguardar o devido processo, evitando remoções arbitrárias e garantindo que a intervenção ocorra com controle jurisdicional.

A imputação de responsabilidade por danos decorrentes de publicações de terceiros, nesse modelo, condiciona-se ao descumprimento da ordem judicial que determine a indisponibilização do conteúdo, dentro do prazo e das capacidades tecnológicas do serviço. Em períodos eleitorais, a disciplina geral do Marco Civil convive com comandos específicos da Justiça Eleitoral, que podem impor remoções céleres quando houver potencial lesão à integridade do pleito. Quando as mensagens partem de parlamentares, a difusão digital não exclui o controle interno por decoro: Regimento Interno e Código de Ética e Decoro Parlamentar de cada Casa autorizam a apuração de manifestações discriminatórias que rompam o nexo funcional da inviolabilidade, com instauração de representação perante o Conselho de Ética, sem prejuízo das esferas cível, penal e eleitoral.

Desse modo, mesmo diante de conteúdo manifestamente odioso, a obrigação de remoção surge apenas mediante uma determinação judicial. Uma ação unilateral do provedor, sem respaldo legal, pode ser interpretada como censura, exceto em hipóteses de “disposições legais em contrário” (Brasil, 2014, n.p.), cujo alcance é objeto de controvérsia jurídica, mormente em situações de ilicitude flagrante. Assim, a remoção do discurso de ódio da internet demanda a provocação do Poder Judiciário pela vítima (ou pelo Ministério Público, em determinadas circunstâncias), sendo imperativo que a ordem judicial seja detalhada, com a especificação da URL exata do conteúdo a ser indisponibilizado, conforme disposto no §1º.

Apesar de seu propósito central de proteger a liberdade de expressão, o artigo 19 prevê a base jurídica para a mitigação dos efeitos do discurso de ódio por meio da remoção de conteúdo. Especificamente, o §4º autoriza a concessão de tutela antecipatória, viabilizando a indisponibilização célere do material quando preenchidos os requisitos de prova inequívoca do ilícito e a presença de risco de lesão irreparável ou de difícil recomposição (Brasil, 2014). Essa instrumentalização é particularmente relevante em situações de discurso de ódio, dada a potencialidade de prejuízos imediatos e graves à dignidade, reputação ou segurança de indivíduos e coletividades.

Em uma esfera diretamente ligada à personalização e à discriminação fomentada pelo discurso de ódio, a legislação brasileira também se debruça sobre a proteção de dados pessoais, por meio da Lei nº 13.709/2018. Nesse sentido, o art. 6º da Lei Geral de Proteção de

Dados estabelece os preceitos que devem orientar a manipulação de dados pessoais. O discurso de ódio, em sua manifestação, frequentemente se nutre da compilação, organização e difusão de informações pessoais com o objetivo de identificar, estigmatizar ou agredir coletividades e indivíduos.

A Lei nº 13.709/2018 opera como barreira normativa ao uso indevido de dados pessoais em estratégias que potencializam a difusão de discursos odiosos. O seu regime se ancora nos princípios da finalidade e da adequação, que exigem tratamento orientado a propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, além de compatibilidade entre o dado coletado e a finalidade declarada. A esses somam-se a necessidade e a transparência, que impõem minimização de dados e informação clara sobre as operações de tratamento, e, sobretudo, o princípio da não discriminação, que veda o tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. Desse conjunto resulta a ilicitude do uso de bases de dados para segmentação destinada a veicular conteúdo discriminatório ou a direcionar mensagens que estimulem hostilidade contra grupos identificáveis.

O regime é ainda mais restritivo quando se trata de dados pessoais sensíveis, como origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, saúde, vida sexual, dados genéticos ou biométricos. O tratamento dessas categorias sujeita o controlador a hipóteses legais estritas, deveres reforçados de segurança e transparência e, quando apropriado, à elaboração de relatório de impacto à proteção de dados, o que torna incompatível a sua utilização para perfilização destinada a reforçar estereótipos ou viabilizar microdirecionamento de mensagens com teor discriminatório.

Em ambientes de alto risco informacional, como campanhas de microdirecionamento e decisões baseadas exclusivamente em tratamento automatizado, a LGPD assegura ao titular o direito de revisão e de informação clara sobre os critérios utilizados. Esse conjunto de garantias converge para impedir que técnicas de perfilização e segmentação sejam mobilizadas com o objetivo de amplificar o alcance de manifestações odiosas sob o pretexto de comunicação política.

No setor público, inclusive no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a LGPD determina base legal específica, publicidade das operações de tratamento e observância de governança de privacidade, com designação de encarregado e adoção de medidas técnicas e administrativas de segurança. A utilização de dados sob guarda institucional para segmentação discriminatória afronta a lei, sujeita o órgão a sanções administrativas pela autoridade competente e pode caracterizar, no plano interno, infração

ético-disciplinar por violação do decoro, cabendo apuração pelos órgãos próprios de cada Casa com base em seus Códigos de Ética e Regimentos Internos.

Nesse arranjo, a proteção de dados pessoais funciona como instrumento de contenção estrutural do discurso de ódio, não pela via penal, mas por meio de deveres de conformidade, mecanismos de governança e responsabilização civil e administrativa do controlador. Para o contexto parlamentar, essa moldura jurídica reforça a compreensão de que a difusão de manifestações discriminatórias mediante exploração de dados constitui conduta incompatível com o decoro e com a finalidade pública do mandato, devendo ser tratada como infração ética.

A salvaguarda contra danos é igualmente informada pelo princípio da prevenção, previsto no inciso VIII do artigo 6º da Lei Geral de Proteção de Dados, que impõe a adoção de medidas antecipatórias diante de riscos inerentes ao tratamento de dados pessoais. Disso decorre que organizações que operam bases de dados ou plataformas digitais devem estruturar programas de governança em privacidade, incorporar medidas de segurança desde a concepção e por padrão, realizar avaliações de risco e, quando pertinente, relatórios de impacto, além de implementar soluções tecnológicas e procedimentais aptas a identificar, mitigar e remediar o uso de seus ambientes para geração ou propagação de conteúdo odioso.

A inércia diante do uso indevido da plataforma para disseminação de ódio, sobretudo quando vinculada à ausência de controles preventivos razoáveis, pode caracterizar violação à LGPD, à luz dos princípios da prevenção, da segurança e da responsabilização e prestação de contas. Nessa moldura, o legislador construiu uma arquitetura de deveres que combina finalidade, adequação, necessidade e transparência com obrigações de prevenção e segurança, restringindo de modo indireto, porém eficaz, a utilização abusiva de dados para segmentação discriminatória ou para o microdirecionamento de mensagens com teor hostil.

No setor público, inclusive no âmbito das Casas Legislativas, tais deveres assumem especial relevo. O emprego de dados sob guarda institucional para potencializar a difusão de manifestações discriminatórias afronta a LGPD e pode ensejar responsabilização administrativa, civil e, no plano interno, apuração por infração ético-disciplinar por ofensa ao decoro e à finalidade pública do mandato, conforme os Códigos de Ética e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em síntese, a Lei nº 13.709/2018 estabelece um regime de diligência e *accountability* para controladores e operadores, que, ao exigir transparência de propósitos, compatibilidade de usos e a adoção de medidas preventivas proporcionais ao risco, erige barreiras normativas à instrumentalização de dados pessoais na

disseminação do discurso de ódio, protegendo direitos, dignidade e a própria integridade do debate público.

2.2 Acordos internacionais ratificados pelo Brasil que se relacionam no combate ao discurso de ódio

Fundamentado em tratados internacionais de direitos humanos, o combate ao discurso de ódio no Brasil é reforçado por diplomas que integram o ordenamento por meio de decretos presidenciais. Destacam-se o Decreto nº 678/1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Decreto nº 592/1992, que internaliza o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e o Decreto nº 65.810/1969, que confere vigência interna à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Esses instrumentos funcionam como parâmetros hermenêuticos para a aplicação dos direitos fundamentais e orientam a elaboração e a interpretação das respostas normativas ao discurso de ódio no plano constitucional, infraconstitucional e institucional (Piovesan, 2017; Ramos, 2021).

No âmbito da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678/1992, o artigo 13 assegura a liberdade de pensamento e de expressão, mas consagra a lógica das responsabilidades ulteriores, de modo que o exercício do direito não é absoluto e pode ser submetido a restrições necessárias à proteção dos direitos de terceiros, da ordem pública e de outros bens constitucionalmente relevantes¹². O próprio texto convencional repudia formas extremas de expressão, ao vedar a propaganda de guerra e a advocacia do ódio nacional, racial ou religioso quando configurarem incitação a violência ou outros atos ilícitos, sinalizando que a tutela da liberdade de expressão coexiste com deveres de proteção da dignidade e da igualdade (Brasil, 2016).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incorporado pelo Decreto nº 592/1992, segue a mesma arquitetura. O artigo 19 protege a liberdade de expressão, mas admite restrições proporcionais e necessárias, enquanto o artigo 20, parágrafo 2º, impõe dever positivo ao Estado de proibir por lei toda e qualquer advocacia de ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência (ONU, 2011; ACNUDH, 2012). Trata-se, portanto, de mandado de criminalização e de conformação

¹² CORTE IDH (1985), *Opinión Consultiva OC-5/85* (Colegio de Periodistas); Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sent. 02 jul. 2004; Caso *Kimel vs. Argentina*. Sent. 02 maio 2008 (responsabilidades ulteriores e proporcionalidade). Cf. também: CIDH/OEA (2010), *Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*.

regulatória que legitima mecanismos de prevenção, responsabilização e reparação no plano civil, administrativo e, quando cabível, penal (Nowak, 2005; Mälksoo; Sünfeldt, 2022).

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em vigor interno pelo Decreto nº 65.810/1969, densifica esse quadro ao determinar, em seu artigo 4º, que os Estados reprimam, inclusive com tipificação penal, a disseminação de ideias baseadas na superioridade racial, a incitação à discriminação e a participação em organizações que a promovam (Brasil, 1969; CERD/ONU, 2013). A leitura conjugada com o sistema constitucional brasileiro evidencia um dever reforçado de combate a práticas e discursos que inferiorizem pessoas ou grupos com base em atributos identitários, legitimando políticas públicas, sanções e medidas de desestímulo eficazes.

No plano da força normativa, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo rito ordinário têm estatura supralegal, situando-se acima da legislação infraconstitucional e abaixo da Constituição, ao passo que os aprovados com o quórum qualificado do artigo 5º, §3º, têm hierarquia constitucional¹³. Essa compreensão projeta efeitos concretos sobre a interpretação de leis penais e civis e sobre a conformação de regimes de responsabilidade no ambiente digital e institucional, inclusive no Parlamento.

Esse bloco de convencionalidade (Mazzuoli, 2021; CIDH/OEA, 2010) também serve de vetor interpretativo para as respostas internas das Casas Legislativas. À luz dos Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e dos respectivos Regimentos Internos, manifestações que configurem advocacia do ódio ou incitação à discriminação rompem o nexo funcional da inviolabilidade, caracterizam incompatibilidade com o decoro e ensejam apuração e sanções de natureza ético-disciplinar, sem prejuízo de outras consequências políticas previstas no artigo 55 da Constituição. Em outras palavras, mesmo quando a inviolabilidade material afasta a persecução penal por opiniões, palavras e votos, o parâmetro convencional legitima, orienta e exige respostas institucionais proporcionais no âmbito do controle ético, da reparação civil e da prevenção, preservando a integridade do debate público e a autoridade dos valores constitucionais.

Por conseguinte, os tratados internalizados pelos Decretos nº 678/1992, nº 592/1992 e nº 65.810/1969 estruturam um consenso normativo segundo o qual a liberdade de expressão não pode ser instrumentalizada para a desumanização de pessoas ou grupos. No espaço

¹³ STF. RE 466.343/SP, Pleno, j. 03 dez. 2008 (depósito infiel; status supralegal dos tratados de direitos humanos não aprovados pelo art. 5º, §3º); STF. Súmula Vinculante 25 (prisão civil do depositário infiel). Para o regime do art. 5º, §3º, cf. Mendes e Branco (2020).

parlamentar, essa moldura internacional opera como limite material das manifestações protegidas e como fundamento para a responsabilização ética, reforçando a tese central deste trabalho: o discurso de ódio é ato incompatível com o decoro parlamentar e, portanto, infração ética, ainda que não deva ser, por si, reconduzido automaticamente à esfera penal quando presente a inviolabilidade material.

Aprofundando essa ideia, Schwarcz e Starling (2015) argumentam que o exercício da liberdade individual, incluindo a liberdade de expressão, não pode atropelar o direito de outros à igualdade e dignidade, que são condições para o reconhecimento de que todas as pessoas que estão sujeitas às leis devem ter direitos iguais, independentemente de suas diferenças, sejam elas de raça, gênero, classe social etc.

O exercício de determinados direitos não leva mecanicamente à conquista de outros. No entanto, sem a garantia dos direitos civis cujo princípio normativo é a liberdade individual e sem o entendimento de que pessoas obrigadas a obedecer às leis devem ter igual direito, a despeito das diferenças que houver entre elas, a noção de cidadania não tem como ser exercida contemporaneamente de forma plena (Schwarcz; Starling, 2015, p. 744).

Prosseguindo com a intersecção com o discurso de ódio no contexto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, verifica-se que ela é nuclearmente delineada no artigo 13. O inciso 1 assegura o direito à liberdade de pensamento e de expressão, compreendendo a faculdade de buscar, receber e difundir informações e ideias sem submissão a censura prévia, como positivado no Decreto nº 678 de 1992.

Não obstante, o inciso 2 explicita que tal liberdade não é irrestrita, pois se submete a responsabilidades ulteriores necessárias ao respeito aos direitos ou à reputação de terceiros e à proteção da segurança do Estado, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas, também segundo o Decreto nº 678 de 1992. A arquitetura da norma completa-se com o inciso 3, que veda a censura prévia como regra e desautoriza meios indiretos de restrição, e, sobretudo, com o inciso 5, que proscreeve a propaganda de guerra e a advocacia do ódio nacional, racial ou religioso quando configurarem incitação à violência, à hostilidade ou a outras ações ilícitas.

Esse arranjo convencional orienta a leitura sistemática do direito interno, pois concilia a proteção reforçada da liberdade de expressão, particularmente no debate público, com a exigência de responsabilização proporcional de enunciados que ultrapassem o limiar da crítica política e ingressem no terreno da incitação discriminatória¹⁴. No âmbito parlamentar, essa moldura opera como limite material das manifestações cobertas pela inviolabilidade, de modo

¹⁴ CORTE IDH. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Sent. 27 jan. 2009 (proporcionalidade e deveres estatais); Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Sent. 28 jan. 2009.

que pronunciamentos que configurem advocacia do ódio rompem o nexo funcional, revelam incompatibilidade com o decoro e ensejam a apuração nos Códigos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e nos respectivos Regimentos Internos, sem prejuízo das consequências políticas previstas no artigo 55 da Constituição.

A delimitação da liberdade de expressão com vistas a prevenir o ódio e a violência é tratada de modo expreso no artigo 13, inciso 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O dispositivo determina que a lei deve vedar a propaganda em favor da guerra e a apologia do ódio de natureza nacional, racial ou religiosa quando configurarem incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (Brasil, 1992a). A norma impõe aos Estados a adoção de medidas legislativas idôneas para impedir tais condutas, o que pode incluir respostas penais, civis ou administrativas, conforme a arquitetura do ordenamento.

No caso brasileiro, essa diretriz dialoga com a tipificação de condutas previstas na Lei nº 7.716/1989 e com a tutela reforçada contra o racismo e a intolerância, sem afastar instrumentos complementares de caráter reparatório e regulatório. Em termos de proteção de direitos fundamentais, o inciso 5 do artigo 13 reforça a centralidade da dignidade humana, da igualdade e da não discriminação, orientando a responsabilização proporcional de manifestações que ultrapassem o âmbito da crítica política e ingressem na esfera da incitação odiosa.

No espaço parlamentar, tais parâmetros convencionais funcionam como balizas para o controle ético e para a incidência dos Códigos de Ética e Decoro e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, especialmente quando pronunciamentos discriminatórios rompem o nexo funcional e afrontam o decoro.

O Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, incorporou ao ordenamento brasileiro o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A interface direta desse tratado com o tema do discurso de ódio decorre do artigo 20, que impõe a proibição legal da propaganda em favor da guerra e da apologia do ódio de natureza nacional, racial ou religiosa quando houver incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência (Brasil, 1992b). Trata-se de obrigação internacional dirigida aos Estados-partes, razão pela qual o Brasil assume deveres positivos de elaborar respostas normativas e regulatórias aptas a coibir e sancionar tais manifestações¹⁵.

O dispositivo, ao qualificar o alcance da vedação, concentra-se em comunicações que ultrapassam a mera expressão de ideias e apresentam potencial concreto de induzir

¹⁵ BRASIL. Decreto nº 592/1992 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos), arts. 19 e 20; ONU. Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral nº 34 (2011), §§ 33-35, 48-50.

comportamentos lesivos contra pessoas ou grupos identificáveis. Nessa moldura, a ilicitude do discurso resulta do nexos entre a mensagem e a promoção de discriminação, hostilidade ou violência, o que revela a teleologia do artigo 20, voltada à salvaguarda de bens essenciais, como dignidade, igualdade, segurança e não discriminação, em consonância com o desenho constitucional brasileiro.

Transpostas essas balizas ao ambiente legislativo, observa-se que elas não apenas informam a construção de políticas públicas e a aplicação do direito penal e civil, mas também densificam os padrões institucionais de comportamento exigidos dos representantes eleitos. A mesma racionalidade que veda a incitação ao ódio, em nível convencional e constitucional, contribui para a leitura do que se entende por atuação parlamentar compatível com o respeito aos direitos fundamentais e à integridade do debate público. Assim, manifestações que rompem o nexos funcional e se orientam à hostilidade contra grupos protegidos tendem a ser qualificadas como incompatíveis com a urbanidade parlamentar, abrindo espaço para a apuração em sede ético-disciplinar (Florentino, 2022; Binenbojm, 2018).

Nesse ponto, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao lado dos respectivos Códigos de Ética e Decoro e da atuação das Comissões de Ética e das Corregedorias, oferecem o itinerário procedimental para a avaliação da conduta, permitindo que os parâmetros convencionais operem como critérios interpretativos na qualificação de eventuais infrações e na preservação do decoro. Desse modo, o compromisso internacional assumido pelo Brasil repercute de maneira orgânica no sistema interno, irrigando tanto a dimensão jurídico-sancionatória quanto a dimensão administrativa de integridade parlamentar.

Outro aspecto relevante é o caráter vinculante da proibição estatal prevista no art. 20 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Ao determinar que os Estados “proibam por lei” as manifestações de ódio que constituam incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência, o inciso 2 impõe ao Brasil um dever positivo de criminalização e de políticas públicas de prevenção, oferecendo lastro normativo para a tipificação do racismo, da intolerância religiosa e de demais formas de discurso de ódio (Brasil, 1992b, n.p.). Desse modo, o Decreto nº 592/1992, ao internalizar o Pacto, robustece a base jurídica nacional não apenas por assentar limites objetivos à liberdade de expressão, mas também por exigir atuação estatal ativa na contenção de enunciados discriminatórios e violentos, com reflexos que alcançam a responsabilização administrativa em ambientes institucionais.

Ainda na seara dos compromissos internacionais, o Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969, que promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as

Formas de Discriminação Racial, ocupa posição central na arquitetura de enfrentamento ao discurso de ódio. A Convenção, voltada à eliminação do racismo em suas várias dimensões, estabelece no artigo IV a condenação de toda propaganda e de organizações fundadas na superioridade racial, bem como de mensagens que justifiquem ou incentivem o ódio e a discriminação, impondo aos Estados a adoção de medidas imediatas para coibir tais condutas, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Brasil, 1969).

No ordenamento brasileiro, esses parâmetros convencionais dialogam com a Constituição e com a legislação infraconstitucional e, quando transpostos ao espaço parlamentar, servem de diretriz interpretativa para a qualificação de pronunciamentos que inferiorizem grupos raciais, étnicos ou religiosos como incompatíveis com o decoro e a urbanidade exigidos dos representantes eleitos. Nessa linha, os Regimentos Internos e os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, somados à atuação de suas instâncias correicionais, constituem o percurso procedimental adequado para a apuração de eventuais infrações, permitindo que as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil orientem a leitura de que o discurso de ódio configura, primariamente, violação ético-disciplinar, e não prática acobertada pela inviolabilidade material (Ramos, 2018).

Os Estados-partes da Convenção assumem o compromisso de criminalizar a disseminação de ideias fundadas na superioridade ou no ódio raciais, a incitação à discriminação, os atos de violência e o seu incitamento, bem como de coibir o financiamento e a assistência a atividades de cunho racista (Brasil, 1969; Almeida, 2020). Comprometem-se, ainda, a declarar ilegais e a proibir organizações e ações, inclusive de propaganda, que estimulem ou encorajem a discriminação racial, reconhecendo como delito a participação nessas entidades, e a impedir que autoridades ou instituições públicas, em qualquer nível, incitem ou incentivem práticas discriminatórias (Brasil, 1969). Não se trata, portanto, de mera reprovação moral do discurso de ódio racial, mas de uma obrigação jurídica de estruturação normativa que alcance a esfera penal, a esfera administrativa e as políticas públicas de prevenção.

Nesse horizonte, o artigo IV da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial opera como vetor de harmonização com o direito interno, impondo a positivação de tipos penais que reprimam a difusão de ideologias de superioridade racial, a incitação discriminatória e as correspondentes violências. A Lei nº 7.716/1989, ao criminalizar o racismo e a intolerância correlata, materializa esse comando convencional, e dialoga com outras normas brasileiras vocacionadas à proteção da igualdade (Nucci, 2024;

Bitencourt, 2021). O Decreto nº 65.810/1969, ao internalizar a Convenção, fornece o alicerce para essa arquitetura e, ao mesmo tempo, orienta a leitura constitucional segundo a qual a liberdade de expressão não pode ser instrumentalizada para inferiorizar pessoas ou grupos por motivo de raça, etnia ou religião.

Reiteramos que os parâmetros internacionais, ratificados no âmbito normativo interno, irradia efeitos capazes de transpor responsabilização ético-disciplinar no âmbito parlamentar, em razão do caráter sancionador. A incompatibilidade com o dever de urbanidade e o respeito inerentes ao decoro parlamentar autoriza a atuação das instâncias correicionais previstas nos cadernos normativos internos das Casas.

Nessa chave, o compromisso internacional do Brasil não apenas respalda a criminalização de condutas odiosas, mas também legitima a apuração e a sanção administrativas quando manifestações discriminatórias rompem o nexos funcional da inviolabilidade e violam a dignidade da pessoa humana (Mendes; Coelho; Branco, 2020), reforçando o dever estatal de construir uma ordem democrática fundada na igualdade e no respeito.

2.3 Análise das decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal

O exame das decisões do Supremo Tribunal Federal, neste ponto, funciona como ponte entre a moldura teórico-normativa já delineada e a análise institucional que será desenvolvida no capítulo seguinte. Interessa menos a reconstituição exaustiva dos precedentes e mais a identificação dos critérios pelos quais a Corte separa a liberdade de expressão protegida dos enunciados que, por promoverem inferiorização de grupos, configuram discurso de ódio. Essa chave interpretativa dialoga diretamente com os limites materiais da imunidade parlamentar e com a finalidade pública do mandato representativo, elementos que estruturam a proposta de leitura ético-disciplinar adotada neste trabalho.

A jurisprudência consolidou marcos relevantes ao afirmar que a Constituição não ampara mensagens de conteúdo racista, antissemita ou análogas, por ofenderem de modo frontal a igualdade e a dignidade humanas. A partir desse vetor, o Tribunal passou a operar um teste material de proteção: a crítica dura, ainda que incômoda, permanece resguardada; já a retórica que naturaliza hierarquias entre pessoas e grupos ou incita hostilidade perde a tutela constitucional. Essa orientação foi gradualmente expandida para contextos contemporâneos de intolerância, inclusive aqueles mediados por plataformas digitais, reforçando a ideia de que

a liberdade comunicativa não pode ser instrumentalizada para corroer a fruição de direitos fundamentais por minorias.

A orientação do Supremo Tribunal Federal tem sido determinante para delimitar os contornos entre a liberdade de expressão, enquanto garantia estruturante do processo democrático, e a vedação a manifestações que incitem hostilidade, discriminação ou violência contra grupos vulnerabilizados.

Esse balizamento constitucional é crucial para o argumento desenvolvido neste estudo, pois informa, de um lado, o alcance das imunidades parlamentares e, de outro, a legitimidade de respostas jurídico-institucionais, inclusive de natureza ético-disciplinar, quando a retórica política ultrapassa os limites do dissenso protegido. Em linhas gerais, o Tribunal afirma que a liberdade de expressão não é salvo-conduto para práticas discriminatórias, mas, simultaneamente, insiste na necessidade de preservar espaço robusto para o debate público, exigindo análise contextual e proporcional das restrições.

No *leading case* HC 82.424/RS (Ellwanger), o STF reconheceu que a divulgação de obras de conteúdo antissemita configura crime de racismo e, portanto, não se encontra sob a proteção da liberdade de expressão. A Corte assentou que manifestações que negam a dignidade e a igualdade de um grupo atingem o núcleo duro do Estado Democrático de Direito, autorizando a reação penal em nome da proteção de minorias e da própria ordem constitucional.

Ao enfatizar que a liberdade de expressão não abrange discursos que propaguem ódio racial, o Tribunal forneceu um critério material que reaparece em todo o contencioso subsequente: quando a fala deixa de ser crítica, por mais dura que seja, e passa a incitar hostilidade contra um grupo, opera-se a transição do âmbito do dissenso legítimo para o terreno do ilícito.

Em sentido complementar, a ADPF 130, que declarou a não recepção da antiga Lei de Imprensa, reafirmou a centralidade da liberdade de expressão no ordenamento e rejeitou controles prévios e restrições desproporcionais à atividade informativa. Ainda assim, o Tribunal não absolutizou a manifestação do pensamento, sublinhando a responsabilidade ulterior por abusos que atinjam direitos da personalidade e valores constitucionais.

A mesma lógica aparece na ADPF 187, sobre a chamada Marcha da Maconha, na qual o STF distinguiu a defesa de mudança legislativa, protegida pela liberdade de reunião e expressão, da apologia ao crime. Nesses dois julgados, a Corte reafirma modelo que preserva o espaço público de debate e, ao mesmo tempo, admite responsabilização quando a comunicação ultrapassa o limite do que é próprio da crítica política e normativa.

O ciclo jurisprudencial mais diretamente voltado à tutela de grupos minorizados se consolidou com a ADO 26 e o MI 4.733, em que o STF conferiu interpretação conforme à Lei 7.716/1989 para enquadrar a homotransfobia como espécie de racismo até que sobrevenha legislação específica. A Corte registrou que agressões, incitações e discriminações motivadas por orientação sexual ou identidade de gênero violam a igualdade, a dignidade e a segurança, cabendo resposta estatal firme para conter a disseminação de hostilidade social.

Esses precedentes são particularmente relevantes para o tema deste trabalho porque reforçam que discursos de ódio não se confundem com ideias controversas; tratam-se de comunicações que, ao visarem grupos reconhecidamente vulneráveis, minam as condições de participação democrática dessas pessoas, legitimando reações jurídicas mais intensas, inclusive de natureza administrativa.

Por fim, o RE 1.010.606/RJ, que rejeitou a tese do chamado direito ao esquecimento, reiterou a tônica de proteção robusta à liberdade de expressão e de informação, sem embargo da responsabilização ulterior por violações concretas a direitos. Embora não trate diretamente de discurso de ódio, o julgado é importante para o método de ponderação adotado pelo STF: a Corte exige que eventuais restrições a conteúdos sejam justificadas por parâmetros constitucionais nítidos e proporcionais, evitando censura e preservando o debate público. Esse padrão dialoga com os precedentes acima e fornece um roteiro para a análise das falas de agentes políticos: a crítica, ainda que contundente, é amparada; a incitação à discriminação, não.

No conjunto, esses precedentes estabelecem um eixo interpretativo que será utilizado no capítulo seguinte para avaliar a atuação ético-disciplinar das Casas Legislativas. Se, por um lado, o STF sustenta um modelo maximalista de proteção ao discurso público, por outro lado, ele traça linhas vermelhas precisas quando a expressão se converte em hostilidade dirigida a grupos, especialmente quando há risco de violência ou exclusão.

Portanto, é justamente nesse espaço que a imunidade parlamentar encontra limites funcionais e em que os Códigos de Ética e os Regimentos Internos devem operar com critérios claros de enquadramento e proporcionalidade, de modo a resguardar tanto o pluralismo do debate quanto a dignidade de pessoas e coletividades atingidas por manifestações discricionadas.

2.4 Projetos de Lei em andamento

Percebe-se, no plano federal, um adensamento de respostas legislativas para enfrentar a escalada de conteúdos odiosos no ecossistema digital (Rais *et al.*, 2022; Lemos; Souza; Leite, 2015), com propostas que avançam em três frentes complementares: atualizar o tratamento penal e administrativo de condutas discriminatórias on-line, ajustar deveres de diligência e responsabilidades de intermediários e, ainda, incorporar educação midiática e cidadania digital às políticas públicas.

Esse movimento se articula, por um lado, com o controle jurisdicional de manifestações que rompem o nexos funcional da inviolabilidade material e, por outro, com os trilhos ético-disciplinares já previstos nos Códigos de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados (Res. n.º 25/2001) e do Senado Federal (Res. n.º 20/1993), acionáveis quando pronunciamentos atentam contra a dignidade da pessoa humana e o respeito às minorias, em dissonância com o decoro parlamentar (Florentino, 2022; Binenbojm, 2018).

2.4.1 Criminalização de condutas odiosas on-line (PL 8.540/2017)

A racionalidade de criminalizar manifestações odiosas no ecossistema digital pressupõe evidência de que tais enunciados produzem efeitos estruturais sobre dignidade e pertencimento e elevam, de modo mensurável, a probabilidade de agressões contra grupos marcados socialmente.

A literatura destaca, de um lado, os efeitos corrosivos do discurso de ódio sobre dignidade e igualdade (Waldron, 2012) e, de outro, critérios operacionais para distinguir expressão ofensiva de comunicação “perigosa”, isto é, capaz de incitar discriminação, hostilidade ou violência em contextos concretos (Saleem *et al.*, 2017).

No Brasil, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reasenta que a liberdade de expressão convive com responsabilidades ulteriores e não protege a propagação de ideologias que negam a humanidade de grupos, como afirmado no caso Ellwanger (HC 82.424), em que a Corte tratou a difusão de antissemitismo como racismo (Brasil, 2003). Em chave pedagógica, também reconheceu a legitimidade de respostas normativas a violações graves de direitos fundamentais em matérias afins (ADO 26/MI 4.733; ADPF 187), compondo um pano de fundo normativo para iniciativas legislativas sobre ódio on-line.

Nesse quadro, o PL n. 8.540/2017 (Dep. Assis Melo) propõe inserir o art. 154-C no Código Penal para tipificar, no ambiente telemático, condutas de desenvolver, difundir, induzir, injuriar ou incitar manifestações de intolerância, ódio, preconceito, exclusão e violência, ancoradas em motivos discriminatórios (raça, cor, gênero, identidade de gênero,

orientação sexual, religião, origem nacional/étnica, idade ou deficiência), com pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa.

O texto contempla agravantes (atuação associativa, ameaça, vítima menor, abuso de poder, relações íntimas, dano à imagem/patrimônio) e prevê responsabilidade solidária de provedores de aplicações/hospedagem quando, cientes de conteúdo manifestamente ilícito, omitirem-se na remoção, concorrendo culposamente para sua permanência e difusão (proposta de §3º). Trata-se de arquitetura típica voltada ao ciberespaço, dialogando com o regime do Marco Civil da Internet, mas tensionando-o ao deslocar parte do ônus de cuidado às plataformas em hipóteses qualificadas de ilicitude.

A justificativa legislativa associa a iniciativa à dissonância entre a autoimagem de “país tolerante” e a proliferação de mensagens odiosas nas redes, municiando-se de dados empíricos sobre negatividade e racismo em interações on-line para sustentar necessidade e urgência regulatória. Nessa chave, a proposta assume função dócil à criminologia preventiva, buscando reduzir impunidade percebida e sinalizar desvalor normativo a comunicações que cruzam o limiar da crítica política para a incitação discriminatória (Freitas, 2023; Waldron, 2012).

Ao mirar tanto autores quanto intermediários, o desenho pretende mitigar assimetrias entre rapidez de difusão e inércia institucional, aproximando-se de modelos que combinam sanção penal, reparação civil e deveres de cuidado proporcionais ao risco sistêmico de dano.

Quanto à tramitação, o PL 8.540/2017 foi apresentado em 24/10/2017 e, em 27/06/2019, apensado ao PL 1.749/2015; em 05/12/2024, passou a integrar a árvore apensada do PL 6.418/2005, tendo seu regime de tramitação alterado por arrastamento após a aprovação de urgência do PL 5.701/2023 (REQ 4.761/2024). Ou seja: a matéria compõe hoje um bloco legislativo mais amplo sobre crimes cibernéticos e responsabilidades na internet, e sua evolução depende das deliberações do projeto-mãe e cadeia apensada.

O PL 8.540/2017 ocupa a “frente penal” de um arranjo multifacetado. A doutrina recomenda parcimônia para evitar sobrecriminalização simbólica e efeitos inibitórios indevidos¹⁶, enquanto a jurisprudência do STF insiste em calibragem entre proteção reforçada ao debate e responsabilização de abusos (ADPF 187; ADO 26).

¹⁶ O professor Riva Sobrado de Freitas, em seu artigo “Liberdade de expressão e discurso do ódio: uma análise sobre a (in)tolerância no caso de Roraima” (com Y. P. B. Voos), entende que a liberdade de expressão, embora central, encontra limites materiais na dignidade e na igualdade, legitimando a responsabilização de enunciados que inferiorizam grupos vulneráveis, como evidenciado no estudo de caso de Roraima. Essa ideia converge com o posicionamento de Benesch (2023, p. 4), quando este diz que “dangerous speech as that which increases the risk of violence”, propondo aferição contextual por cinco variáveis (emissor, público-alvo, conteúdo/forma, contexto e meio de difusão).

Nessa lógica, nossa proposta de aperfeiçoamento dos Códigos de Ética opera intramuros, preservando a inviolabilidade material para o que é funcional ao mandato e habilitando respostas proporcionais quando o nexo funcional se rompe; já o PL 8.540/2017 oferece tipificação específica para contextos digitais com agravantes e, potencialmente, co-responsabilização de intermediários. Tomadas em conjunto, as vias disciplinar e penal são complementares: a primeira cuida da integridade institucional do Parlamento; a segunda endereça riscos criminológicos próprios do ecossistema on-line, sem afastar as balizas constitucionais de liberdade de expressão e devido processo.

2.4.2 Deveres de diligência e retirada de conteúdo (PL 283/2020, PL 2.854/2020 e apensados ao PL 2.630/2020)

No Congresso Nacional, formou-se um bloco legislativo voltado a impor deveres de diligência às plataformas e a acelerar a retirada de conteúdos ilícitos, articulando alterações no Marco Civil da Internet e medidas específicas para discurso de ódio e desinformação. Esse movimento foi sendo consolidado por apensamentos sucessivos ao PL 2.630/2020 (“Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”), que concentra proposições sobre moderação, transparência e responsabilização de intermediários (Brasil, 2020).

O PL 283/2020, de autoria do Dep. Cássio Andrade, inaugura a vertente procedimental ao “dispor sobre o rito sumário para a retirada de conteúdos ilegais de redes sociais”, propondo ajustes no art. 19 do Marco Civil para viabilizar respostas mais céleres em casos de ilicitude manifesta. Na tramitação, a proposição foi apensada ao PL 2.712/2015 e passou a servir de polo para outras iniciativas correlatas, sempre sob a lógica de redução do hiato entre a denúncia e a indisponibilização do material.

Complementarmente, o PL 2.854/2020, de autoria da Dep. Maria do Rosário, foi apensado ao PL 283/2020 e detalha mecanismos operacionais: retirada em até 24 horas para conteúdos que configurem injúria qualificada por preconceito (art. 140, §3º, CP), regras de indisponibilização para desinformação em saúde em situações de risco à vida, e vedações de monetização para páginas que reiteradamente promovam ódio ou afrontem parâmetros sanitários. A proposta também estrutura sanções pecuniárias proporcionais ao proveito econômico, reforçando a indução regulatória sobre intermediários.

No plano procedimental, a consolidação temática deu-se por sucessivos apensamentos. O próprio cadastro legislativo registra que o PL 2.854/2020 foi apensado ao PL 283/2020 e,

por arrastamento, ambos ingressaram no universo apensado ao PL 2.630/2020, que passou a reunir dezenas de proposições sobre retirada, desmonetização e deveres de transparência. Em decisões correlatas, blocos mais antigos, como o encabeçado pelo PL 1.676/2015, também foram remetidos ao PL 2.630/2020, indicando a intenção institucional de unificar o debate sob um marco normativo abrangente.

Em termos de política legislativa, a diretriz comum dessas proposições é compatibilizar liberdade de expressão com responsabilização proporcional, deslocando parte do ônus de contenção de danos às plataformas por meio de deveres de retirada célere, transparência e desincentivos econômicos. Em linha com a literatura sobre governança de plataformas, o desenho proposto aposta em obrigações procedimentais claras, escalonamento sancionatório e integração com o sistema penal e regulatório, elementos que, uma vez positivados, tendem a oferecer balizas mais objetivas também para respostas administrativas em ambientes institucionais, inclusive no Parlamento, quando manifestações ultrapassam o limiar da crítica política e ingressam no terreno da incitação discriminatória.

2.4.3 Educação midiática e cidadania digital (PL n. 1.010/2025)

A literatura sobre mídia e democracia sustenta que educação midiática é um vetor estrutural de proteção do debate público, especialmente quando a circulação de desinformação e de expressões odiosas degrada a confiança social e as capacidades críticas dos cidadãos (Livingstone, 2011; Hobbs, 2010; UNESCO, 2013).

Em linha com essa compreensão, o PL n. 1.010/2025 propõe instituir diretrizes nacionais de educação midiática e digital, apostando numa resposta preventiva e formativa que complemente mecanismos sancionatórios já existentes. Trata-se de desenhar políticas educacionais capazes de desenvolver competências de busca, verificação, produção responsável e leitura crítica de conteúdos, mitigando efeitos adversos de discurso de ódio e desinformação sem abandonar as balizas constitucionais da liberdade de expressão.

No plano normativo, a ementa oficial do PL 1.010/2025, disponível no portal do Senado, sintetiza a criação de diretrizes nacionais para educação midiática e digital e a articulação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A proposta estrutura princípios e componentes curriculares (como letramento digital, avaliação crítica de fontes, responsabilidade informacional e proteção de dados) a serem incorporados pelos sistemas de ensino, sinalizando que a proteção do espaço público informacional demanda políticas de longo prazo e baseadas em evidências. Em termos comparados, a arquitetura aproxima-se de

modelos defendidos por organismos internacionais (UNESCO) e por referências acadêmicas na área de *media literacy*, que recomendam combinar formação crítica do usuário com transparência e responsabilização de intermediários.

Quanto ao estágio legislativo, o PL foi apresentado em 14/03/2025 e, segundo a página oficial de tramitação, encontrava-se “aguardando despacho” (última atualização em 14/07/2025). Cobertura institucional posterior do Senado situou a educação digital no centro da agenda educacional e mencionou o PL 1.010/2025 ao discutir o tema no Plenário, indicando ambiente político favorável à matéria, ainda que a situação formal da proposição deva ser acompanhada no painel de tramitação. Em síntese: há lastro institucional e agenda pública em torno do tema, mas o status decisório depende dos despachos e distribuições regimentais subsequentes.

Do ponto de vista dogmático-constitucional, a aposta na educação midiática dialoga com a jurisprudência do STF, que concilia proteção reforçada à liberdade de expressão com responsabilidades ulteriores e com o dever estatal de enfrentar práticas discriminatórias: a Corte reconheceu, por exemplo, a legitimidade de respostas normativas contra violações graves à dignidade (ADO 26/MI 4.733, homotransfobia) e reafirmou, em chave pedagógica, que a liberdade não é escudo para atos que atentem contra direitos fundamentais (v. também a ADPF 187, sobre a marcha da maconha, na qual se reforçou a centralidade do debate público responsável). Em termos de governança informacional, a orientação educacional do PL funciona como complemento às frentes penal, civil e regulatória, reduzindo a demanda por intervenção repressiva *ex post* ao fortalecer competências críticas *ex ante*.

Por fim, em análise comparativa com a ética parlamentar, no decoro e na imunidade material, tema central deste artigo, o PL 1.010/2025 ocupa o pilar preventivo do arranjo institucional que propomos. Enquanto nosso capítulo normativo-institucional estrutura critérios e ritos de responsabilização para manifestações incompatíveis com a dignidade (controle ético-disciplinar intramuros), o projeto de educação midiática fornece parâmetros formativos para reduzir a incidência de práticas comunicacionais disfuncionais no ecossistema como um todo (incluindo a comunicação política).

Na prática, as diretrizes educacionais podem informar a leitura dos Códigos de Ética (p. ex., no que toca à urbanidade, veracidade e não discriminação), reforçar a proporcionalidade na resposta institucional e alinhar a tutela do decoro à construção social de competências críticas — sem mitigar garantias constitucionais da atividade parlamentar. Em conjunto, a via formativa (PL 1.010/2025) e a via disciplinar (nosso produto técnico) compõem um modelo integrado de proteção ao debate público democrático.

2.4.4 Efeitos sobre imunidade, decoro e responsabilização administrativa sancionadora

A tensão entre a imunidade parlamentar e a circulação de manifestações potencialmente odiosas no ambiente digital exige separar, com nitidez, as garantias de independência funcional dos mecanismos internos de tutela do decoro e da dignidade. A literatura constitucional tem sustentado que a liberdade de expressão desfruta de proteção reforçada no debate público, mas convive com deveres correlatos de respeito à igualdade e à integridade moral de pessoas e grupos, o que justifica responsabilidades ulteriores e respostas proporcionais quando a fala ultrapassa a crítica política e ingressa no terreno da incitação discriminatória (Sarmiento, 2016; Barroso, 2017; Waldron, 2012). Assim, para os fins deste trabalho, a imunidade é concebida como instrumento de proteção da função representativa, e não como prerrogativa apta a neutralizar, em qualquer hipótese, o controle ético-disciplinar de manifestações que ferem bens constitucionais de terceiros.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delimita esse perímetro por meio do chamado nexo funcional entre “opiniões, palavras e votos” e o desempenho do mandato, expressão literal do art. 53 da Constituição¹⁷. Em precedente paradigmático, o Tribunal assentou que ataques pessoais, estímulos à violência e hostilidade institucional proferidos em meios digitais, quando destituídos de relação intrínseca com a atividade legislativa ou fiscalizatória, não se abrigam na inviolabilidade, abrindo espaço a responsabilizações civis e penais, quando cabíveis, e, sobretudo, à responsabilização ético-disciplinar nas Casas¹⁸. Ao enfatizar esse recorte, a Corte converge com a doutrina que repudia o uso da liberdade de expressão para degradar a posição social de grupos vulneráveis e para corroer as condições mínimas do próprio debate democrático (Binenbojm, 2016; Waldron, 2012).

Os Regimentos Internos e os Códigos de Ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal constituem o eixo institucional de integridade, articulando competência, rito e sanções graduadas mediante procedimento contraditório e decisão colegiada. A doutrina constitucional brasileira reconhece que essas respostas ético-disciplinares desempenham função própria, distinta e complementar à persecução penal, porque preservam o prestígio do mandato, a urbanidade do discurso e a regularidade dos trabalhos legislativos, sem tolher o dissenso político legítimo (Moraes, 2024). Nessa moldura, quando o conteúdo de uma

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 53: “[...] os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (Brasil, 1988, n.p.).

¹⁸ STF, Ação Penal 1.044/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20 abr. 2022.

manifestação evidencia preconceito, inferiorização de grupos ou incitação hostil, torna-se particularmente visível a ruptura do nexos funcional, legitimando a atuação das instâncias correicionais mesmo na ausência de tipificação penal específica.

A governança do ecossistema informacional, por sua vez, tem sido objeto de aperfeiçoamentos normativos voltados à moderação e à responsabilização de intermediários, com medidas de retirada célere, desmonetização e deveres de transparência. Esses avanços, todavia, não substituem a disciplina interna do Parlamento. Ao contrário, a coordenação entre arranjos externos de contenção de danos difusos e a responsabilização intramuros por quebra de decoro reforça a proteção da dignidade humana e da igualdade, valores estruturantes que este estudo adota como balizas interpretativas da imunidade material (Sarmiento, 2016; Barroso, 2017). Desse modo, ainda que instrumentos de conteúdo incidam sobre a circulação da mensagem, a qualificação jurídico-política do comportamento do parlamentar continua submetida ao crivo dos Conselhos de Ética.

A aferição do nexos com a atividade representativa, a gravidade do impacto institucional sobre a deliberação democrática e a proporcionalidade da resposta disciplinar constituem parâmetros integrados, não enumerados mecanicamente, mas ponderados à vista do caso concreto. Essa engenharia normativa alinha-se à melhor doutrina e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reafirmando a tese central do capítulo: a imunidade protege a função, não o abuso; o decoro, enquanto cláusula de integridade, é o ponto de contato entre liberdade de expressão parlamentar e tutela da dignidade no Estado Democrático de Direito (Moraes, 2024; Waldron, 2012)¹⁹.

2.5 Projetos de lei arquivados

A trajetória do PLC 122/2006 é paradigmática para compreender os impasses normativos no enfrentamento do discurso de ódio por motivação homotransfóbica. O projeto buscava inserir, no sistema penal, tipos específicos de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, mas encontrou forte resistência política e foi arquivado ao fim da legislatura, no bojo do arquivamento geral de proposições não apreciadas. O histórico do Senado e registros públicos indicam seu encerramento, que se deu no contexto do término da sessão legislativa e da aplicação das regras regimentais sobre arquivamento.

O arquivamento do PLC 122/2006 não esvaziou o tema no plano jurídico. Em 2019, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADO 26 e o MI 4733, afirmou a omissão legislativa e

¹⁹ STF, AP 1.044/DF, cit.

enquadrou a homotransfobia e a transfobia, por interpretação conforme, nos tipos da Lei do Racismo até que sobrevenha lei específica. A síntese institucional do próprio STF evidencia que a Corte condicionou a proteção penal à dignidade e à igualdade, com responsabilidades subsequentes à liberdade de expressão quando há incitação discriminatória. Esse desfecho ilustra como a ausência de atualização legislativa pode deslocar a resolução de conflitos para a esfera jurisdicional.

Do ponto de vista da governança institucional do Parlamento, mesmo quando propostas criminais não prosperam, permanece o dever de tutela do decoro e da ética, especialmente quando manifestações discriminatórias partem de parlamentares. A Câmara dos Deputados dispõe de Código de Ética e Decoro Parlamentar, instituído pela Resolução nº 25/2001, com procedimentos e sanções disciplinares para condutas incompatíveis com a dignidade do mandato.

No Senado Federal, a Resolução nº 20/1993 cumpre função análoga, prevendo reprimendas proporcionais a atos que afrontem a honra, a imagem da Casa ou direitos fundamentais de terceiros. Em ambos os casos, tais regimentos e códigos operam como balizas administrativas que convivem com o ordenamento penal e com os tratados internacionais ratificados, oferecendo respostas não penais a discursos que afrontem a igualdade e a dignidade.

Em termos de lições legislativas, o destino do PLC 122/2006 revela que a ausência de consenso sobre tipos penais específicos não impede soluções normativas complementares, como o reforço de estatutos protetivos e a atualização de regras de responsabilização cível e administrativa no ambiente digital. Também sugere a importância de harmonização entre leis gerais, normas regimentais e códigos de ética, sobretudo em matéria de inviolabilidade parlamentar: quando o conteúdo rompe o nexo funcional com a atividade legislativa e resvala para a incitação discriminatória, os mecanismos internos de responsabilização ética devem ser acionados de forma célere e pedagógica, preservando o livre debate sem tolerar agressões a direitos fundamentais.

Depreende-se, assim, que a contribuição central do Projeto de Lei nº 122/2006 residia no seu potencial de aperfeiçoar a resposta estatal ao discurso de ódio. Ao ampliar o alcance da Lei do Racismo para contemplar discriminações fundadas em gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero, a proposição buscava tipificar penalmente tanto a indução e a incitação quanto as práticas discriminatórias em múltiplos contextos sociais, reforçando a tutela de direitos fundamentais.

Na exposição de motivos, o PL nº 122/2006 enfatizou a necessidade de atualização do ordenamento, insistindo em que a criminalização de condutas baseadas nessas categorias é condição para a efetividade da igualdade. O texto sustenta, nesse sentido, que “o ordenamento jurídico e suas disposições não podem ficar paralisados” (Brasil, 2006, n.p.), devendo refletir as transformações sociais e os padrões contemporâneos de proteção à dignidade.

O desfecho da tramitação, contudo, foi o arquivamento, em observância às regras regimentais do Senado Federal, que determinam o arquivamento de proposições não apreciadas por mais de duas legislaturas consecutivas (Agência Senado, 2015). Essa solução manteve sem disciplina legal específica a matéria que o projeto pretendia abarcar, ainda que o tema permaneça irradiando efeitos em outras frentes normativas e interpretativas.

Em vista do conjunto analisado, verifica-se que, a despeito de itinerários legislativos distintos, as iniciativas aqui examinadas evidenciam a persistência dos desafios na construção de um arcabouço jurídico robusto contra o discurso de ódio. Seja pela via da responsabilização no ambiente digital, seja pela expansão das hipóteses penais, o esforço legislativo tem buscado respostas para uma realidade complexa, na qual o equilíbrio entre liberdade de expressão e proteção de grupos vulneráveis precisa dialogar, ainda, com mecanismos internos de responsabilização política e ética.

Perante o que foi desenvolvido, este capítulo permitiu três avanços analíticos para a pesquisa. Em primeiro lugar, consolidou o bloco de constitucionalidade e convencionalidade aplicável como parâmetro hermenêutico para distinguir, com base em responsabilidades ulteriores e no teste da proporcionalidade, a crítica política protegida das manifestações que degradam igualdade e dignidade (Binenbojm, 2018; Sarmiento, 2016). Em segundo lugar, sistematizou critérios operativos para aferir o nexos funcional da imunidade parlamentar, o que permite identificar o ponto de transição entre dissenso legítimo e incitação hostil, inclusive quando o enunciado é veiculado em plataformas digitais (Piovesan, 2017; Mazzuoli, 2021).

Por fim, firmou-se a primazia do controle político-disciplinar como resposta adequada quando o conteúdo rompe esse nexos, preservando-se o espaço subsidiário, embora relevante, das esferas penal e civil, de modo a reforçar a integridade do debate democrático (Mendes; Coelho; Branco, 2020). A orientação encontra amparo normativo explícito: “a lei deve proibir toda propaganda em favor da guerra e toda apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”, dispõe a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 13, § 5.º, fornecendo baliza textual para a responsabilização proporcional de manifestações que ultrapassem o limiar da

crítica política²⁰. No mesmo sentido, o art. 20, § 2.º, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos determina que “será proibida por lei toda apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência”²¹, vetor interpretativo que dialoga com a centralidade da dignidade humana no constitucionalismo brasileiro.

Com esses alicerces, o capítulo seguinte desloca o foco do plano normativo-geral para o funcionamento concreto das Casas Legislativas. O objetivo é aplicar a matriz aqui construída à prática institucional: reconstruir, com base nos diplomas regimentais e nos Códigos de Ética, as etapas de instauração, instrução e julgamento nos Conselhos de Ética; examinar a coerência e a dosimetria das sanções à luz dos critérios objetivos identificados; e mensurar gargalos de efetividade, como mora processual, incentivos partidários e assimetrias na aplicação de precedentes (Binenbojm, 2018; Mendes; Coelho; Branco, 2020).

A partir dessa verificação empírica e crítica, serão propostas diretrizes de aprimoramento da Resolução n. 25/2001 (Câmara dos Deputados) e do regramento correlato no Senado, com salvaguardas de devido processo, métricas claras de gradação sancionatória e mecanismos de transparência e celeridade compatíveis com a gravidade dos danos informacionais e simbólicos produzidos por retóricas discriminatórias. Ao articular, sem rupturas, o edifício normativo delineado neste capítulo com a engenharia institucional examinada no próximo, o trabalho preserva a unidade argumentativa: parte-se de parâmetros constitucionais e convencionais para, então, testar sua aderência e suficiência no plano da governança disciplinar do Parlamento, mantendo como eixo a proteção da igualdade e da dignidade no espaço público.

²⁰ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), art. 13, § 5.º: “a lei deve proibir toda propaganda em favor da guerra e toda apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”. Decreto n. 678/1992.

²¹ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art. 20, § 2.º: “será proibida por lei toda apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência”. Decreto n. 592/1992.

3 DISCURSO DE ÓDIO E IMUNIDADE PARLAMENTAR À LUZ DOS CÓDIGOS DE ÉTICA E DOS REGIMENTOS INTERNOS

Este capítulo examina o modo como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estruturam, em seus Regimentos Internos e Códigos de Ética e Decoro Parlamentar, a resposta institucional a manifestações potencialmente discriminatórias proferidas por parlamentares. O problema central é delimitar, à luz da Constituição, quando a inviolabilidade material do art. 53 cede diante de condutas que vulneram a dignidade da pessoa humana e o decoro exigido pelo art. 55, sem reduzir a liberdade de expressão a um salvo-conduto para hostilidade dirigida a grupos. O objetivo é reconstruir o arranjo normativo e procedimental aplicável e verificar sua capacidade de orientar comportamentos e de produzir responsabilização compatível com o Estado Democrático de Direito.

Para manter coerência lógica e evitar sobreposições, a análise se desenvolve em quatro movimentos integrados. Parte-se das bases normativas e do procedimento de apuração, com atenção às garantias de contraditório e ampla defesa e aos papéis institucionais do Conselho de Ética, da Mesa e do Plenário. Em seguida, passa-se ao regime de sanções e à dosimetria, explicitando a racionalidade pedagógica e preventiva que informa a gradação das respostas. Na sequência, examina-se criticamente a efetividade da atuação disciplinar das Casas, com ênfase em padrões de arquivamento e incentivos políticos que podem esvaziar o potencial dissuasório das regras. Por fim, apresentam-se diretrizes de aprimoramento, com propostas de ajuste textual e procedimental que aumentem previsibilidade, transparência e celeridade, sem sacrificar garantias.

Em termos de contribuição, o capítulo oferece um quadro operativo para aplicação dos Códigos de Ética a casos de discurso de ódio, delineando critérios de pertinência temática, contexto, alcance e reiteração capazes de orientar a subsunção de condutas e a calibragem de sanções. Ao sistematizar procedimento, regime sancionatório, diagnóstico crítico e agenda de reformas, estabelece a ponte entre a teoria constitucional consolidada nos capítulos anteriores e a prática disciplinar das Casas, preparando o terreno para a exposição minuciosa, nas seções seguintes, das bases normativas e do rito de apuração, da dosimetria e das propostas de alteração da Resolução n. 25/2001 da Câmara dos Deputados.

3.1 Bases normativas e procedimentos de apuração

No plano interno das Casas do Congresso, a disciplina das condutas atentatórias ao decoro assenta-se em arranjo normativo que articula Constituição, Regimentos Internos e Códigos de Ética e Decoro Parlamentar. A Câmara dos Deputados condiciona a responsabilização por atos contrários ao decoro ou lesivos à dignidade do mandato ao procedimento e às hipóteses tipificadas no seu Código de Ética, que desempenha função integrativa em matéria de ética parlamentar.

No Senado Federal, o Código de Ética e Decoro, aprovado por resolução própria, sistematiza as infrações e o rito, com remissões explícitas ao art. 55 da Constituição, preservando contraditório e ampla defesa desde a iniciativa até a deliberação plenária. Essa moldura normativo-institucional, ao mesmo tempo em que resguarda a liberdade de expressão parlamentar, conforma limites materiais derivados da dignidade humana e do próprio papel institucional do mandato, tal como delineado pela doutrina constitucional e pela jurisprudência do Supremo (Binenbojm, 2018; Mendes; Coelho; Branco, 2020).

Na Câmara, a apuração por quebra de decoro se inicia, em regra, por representação dirigida à Mesa ou subscrita por partido com representação no Congresso. Superada a triagem e verificados indícios suficientes, a Mesa remete o caso ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, especialmente quando cogitadas medidas que interferem no exercício do mandato; nas hipóteses de censura, aplica-se o rito próprio do Código.

Instaurado o processo, o Presidente do Conselho designa relator, notifica-se o representado para apresentar defesa em dez dias úteis, com indicação de provas e até 8 testemunhas, e procede-se à instrução em prazos definidos. Concluída essa etapa, o parecer é discutido e votado nominalmente; havendo alegação de ofensa a normas constitucionais, regimentais ou do próprio Código, cabe recurso à Comissão de Constituição e Justiça, com efeito suspensivo. O desenho procedimental, distribuição, defesa efetiva, produção probatória e controle de legalidade, constitui garantia institucional do devido processo ético-disciplinar, sem esvaziar a exigência de nexos funcional entre a manifestação e o exercício do mandato.

No Senado Federal, a Resolução que institui o Código de Ética e Decoro organiza o procedimento de modo funcionalmente análogo: notícias de fato ou representações são submetidas ao Conselho de Ética, que instaura, instrui e profere parecer, remetendo a deliberação ao Plenário quando exigida decisão do colegiado máximo da Casa. A competência decisória final observa quóruns e formas definidos em lei e na Constituição, com ênfase no art. 55, e preserva contraditório e ampla defesa em todas as fases. A dinâmica entre Conselho e Plenário, nesse contexto, materializa a autogovernança parlamentar e reafirma que a imunidade material do art. 53 protege opiniões, palavras e votos pertinentes ao exercício do

mandato, sem se converter em salvo-conduto para comunicações dissociadas da função representativa²².

Em síntese, Câmara e Senado estruturam o controle ético-disciplinar por meio de competências claramente distribuídas, rito contraditório e parâmetros constitucionais de decisão. Tal arquitetura oferece o marco para, adiante, examinar as bases normativas de enquadramento e, em seção própria, a dosimetria das respostas institucionais quando manifestações públicas, inclusive em ambiente digital, suscitam dúvidas quanto à compatibilidade com o decoro e com a dignidade da pessoa humana. Ao delimitar o nexo funcional e resguardar garantias processuais, o sistema preserva a integridade do debate político sem abdicar do dever de proteção a direitos fundamentais no espaço parlamentar.

3.2 Sanções disponíveis e dosimetria

Em ambos os casos, a lógica procedimental articula filtros de admissibilidade, instrução com contraditório e deliberação colegiada, de modo a compatibilizar a inviolabilidade parlamentar com o dever de resguardar a dignidade do mandato e o decoro das Casas. A base normativa para responsabilização de manifestações de ódio no Parlamento se estrutura, na Câmara dos Deputados, pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar e pelo Regimento Interno.

O Regimento remete expressamente ao Código para definir condutas puníveis e o rito disciplinar, deixando claro que atos contrários ao decoro ou que afetem a dignidade do mandato sujeitam o deputado às penalidades previstas no Código de Ética, o qual contém o elenco de sanções e o processo aplicável. Nesse diploma, as penalidades formam uma graduação que vai da censura, verbal ou escrita, passando pela suspensão de prerrogativas regimentais e pela suspensão do exercício do mandato, até sua perda, cabendo ao Conselho de Ética instaurar e instruir o processo, com observância do contraditório e da ampla defesa, inclusive intimação pessoal e prazos específicos para apresentação de defesa e para produção probatória.

O desenho procedimental reforça a segurança jurídica: a representação é distribuída, o relator notifica o representado, asseguram-se a sustentação e a prova, e o parecer do Conselho segue à Mesa e ao Plenário quando a hipótese envolver sanção que dependa de deliberação do colegiado máximo da Casa, em consonância com a Constituição. No Senado Federal, a

²² STF, RE 600.063 (Tema 469, repercussão geral, inviolabilidade material de vereadores); ADPF 130 (Rel. Min. Ayres Britto), sobre liberdade de expressão e responsabilidades ulteriores.

Resolução nº 20, de 1993 fixa medidas disciplinares em quatro patamares, a saber, advertência, censura, perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato, e tipifica, com especial relevo para o tema, a hipótese de censura escrita quando o parlamentar, em discurso ou proposição, usa expressões atentatórias ao decoro ou pratica ofensas morais nas dependências da Casa, quadro que alcança manifestações de ódio incompatíveis com a ética parlamentar.

A resolução disciplina ainda o procedimento e os quóruns decisórios: a sanção de perda temporária do exercício do mandato é decidida pelo Plenário, em escrutínio secreto e por maioria simples, enquanto a perda do mandato exige escrutínio secreto e maioria absoluta, mediante iniciativa da Mesa, do Conselho de Ética ou de partido com representação no Congresso, preservada, em qualquer caso, a ampla defesa.

Em ambos os ramos do Parlamento, portanto, o sistema combina tipificação ética que alcança discursos que violem a dignidade e o respeito devido a pessoas ou grupos com garantias processuais robustas, fornecendo resposta institucional para condutas que, embora eventualmente amparadas por imunidades materiais frente à responsabilização penal, destoem do decoro e do papel representativo que a ordem constitucional impõe ao mandato eletivo.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotam sistemas sancionatórios escalonados para resguardar o decoro e a dignidade do mandato, com fundamento nos respectivos Códigos de Ética e nas balizas constitucionais do artigo 55 da Constituição. No âmbito da Câmara, o Código de Ética elenca quatro espécies de sanção em ordem crescente de gravidade: censura, suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão do exercício do mandato e perda do mandato. Essa gradação decorre do artigo 10, que explicita as penalidades cabíveis, servindo de eixo para a dosimetria conforme a gravidade dos fatos e seus efeitos institucionais.

O procedimento de apuração e a forma de aplicação constam dos artigos 11 a 13, inclusive com previsão de que o parecer possa propor cominação de suspensão do exercício do mandato ou perda do mandato, observadas as etapas de defesa e de deliberação colegiada. A censura é a reprimenda de menor gravidade e incide, em regra, quando se verificam condutas ofensivas ou incompatíveis com a urbanidade parlamentar, porém sem impacto estrutural sobre o funcionamento da Casa. Na Câmara, apresenta-se como a sanção inicial da escala prevista no artigo 10, normalmente empregada em hipóteses de linguagem injuriosa, desrespeito a pares ou comportamentos isolados de menor reprovabilidade, quando não há reincidência nem dano institucional prolongado.

No Senado, a censura pode ser verbal ou escrita, é aplicada pelo Presidente e abrange os casos em que a conduta infringe os deveres éticos sem alcançar patamar mais grave; a forma escrita demanda inclusão em ata, com ciência ao Plenário, preservando o registro histórico da reprovação.

A suspensão de prerrogativas regimentais ocupa, na Câmara, um patamar intermediário. Costuma ser utilizada quando a ofensa ultrapassa o episódio isolado e compromete rotinas deliberativas, ou quando a conduta revela desrespeito reiterado às regras de funcionamento dos órgãos colegiados. Nesses casos, restringem-se faculdades regimentais do parlamentar por tempo certo, como resposta proporcional a comportamentos que perturbam a ordem dos trabalhos, sem afastamento total das funções representativas.

Embora o Código do Senado organize a matéria de modo próprio, o efeito prático equivalente aparece na previsão de sanções gradativas que antecedem a suspensão do exercício do mandato, de acordo com os artigos 10 a 12 do Código de Ética do Senado, que vinculam a resposta disciplinar à gravidade e, quando pertinente, à reincidência.

A suspensão do exercício do mandato já traduz resposta severa a violações ao decoro. Na Câmara, é proposta quando a conduta tem repercussão ampla, ofende bens constitucionais ligados à dignidade do mandato ou evidencia padrão de reiterado descumprimento ético, sempre mediante processo no Conselho de Ética e parecer que recomende a sanção adequada, nos termos dos artigos 11 a 13 do Código de Ética.

No Senado, o Código de Ética prevê suspensão por prazos determinados, a partir de decisão do Plenário da Casa, exatamente para os casos em que a censura se mostra insuficiente e a preservação do prestígio institucional exige afastamento temporário do exercício das funções parlamentares.

A perda do mandato é a medida extrema, reservada às hipóteses em que o procedimento é declarado incompatível com o decoro parlamentar. A Constituição confere a decisão final ao Plenário da respectiva Casa, por maioria absoluta, com ampla defesa assegurada, nos termos do artigo 55, inciso II e § 2º. Trata-se de juízo político-jurídico sobre a aptidão do parlamentar para continuar exercendo o mandato, aplicável quando a conduta rompe o nexo de confiança representativa ou atinge de modo profundo a dignidade do cargo, como reconhece a doutrina e reafirma o texto constitucional.

A jurisprudência e a literatura especializada sublinham que o controle jurisdicional não alcança o mérito dessa deliberação, limitando-se à verificação de garantias processuais e quóruns, o que preserva a competência político-disciplinar do Parlamento para julgar seus membros em matéria de decoro.

Em ambos os Poderes Legislativos, é importante notar que o regramento infralegal, como o Regimento Interno da Câmara e os Códigos de Ética, explicita a submissão do parlamentar ao processo ético-disciplinar quando o comportamento atinge a dignidade do mandato. O próprio Regimento da Câmara remete às penalidades e ao procedimento definidos no Código de Ética, reforçando a centralidade desse instrumento na individualização da resposta e na proteção do decoro institucional.

No Senado, a Resolução que institui o Código de Ética elenca as penas disciplinares e disciplina sua aplicação de forma graduada, preservando a proporcionalidade e a finalidade preventiva da sanção, com a censura como resposta inicial e a suspensão do mandato como solução reservada a faltas graves ou reiteradas, até o limite constitucional da perda definitiva do mandato pelo Plenário.

Em termos de hipóteses de aplicação mais frequentes, a experiência institucional e os registros do Conselho de Ética indicam que a censura tende a incidir sobre ofensas pessoais, linguagem injuriosa e manifestações incompatíveis com a urbanidade do debate; a suspensão de prerrogativas aparece quando o comportamento reiterado afeta o regular funcionamento de comissões e plenário; a suspensão do exercício do mandato é manejada em casos de maior repercussão e gravidade, inclusive quando a Casa entende que houve afronta a valores constitucionais associados à dignidade humana e ao respeito às minorias; por fim, a perda do mandato é proposta quando se conclui que o vínculo de decoro foi rompido de modo irreversível, nos moldes constitucionais já referidos.

Em todos os casos, a vinculação entre a conduta e os deveres éticos se estabelece a partir de um procedimento contraditório, com parecer técnico do Conselho e decisão final colegiada, de maneira a equilibrar liberdade de expressão parlamentar e responsabilidade institucional na proteção do decoro.

3.3 Análise crítica da atuação disciplinar das Casas Legislativas

A literatura empírica sobre o Conselho de Ética da Câmara mostra baixa taxa histórica de condenações e predominância de arquivamentos, o que sugere assimetrias políticas que podem reduzir o caráter dissuasório das regras. Ainda assim, confirma-se a existência de todo o espectro sancionatório, inclusive censura, suspensão e perda de mandato, além do papel central dos partidos na provocação dos processos.

Para dar seguimento ao raciocínio, importa mapear como os regimes disciplinares de Câmara e Senado organizam, em “escala”, as respostas institucionais diante de violações ao

decoro — cenário em que manifestações com teor discriminatório tendem a deslocar o caso para patamar mais gravoso. Na Câmara dos Deputados, o Código de Ética enuncia quatro espécies de sanção: censura, suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão do exercício do mandato e, em último grau, perda do mandato.

A censura verbal, de aplicação célere pelo Presidente em sessão ou no âmbito das comissões, incide em hipóteses de menor ofensividade (com recurso ao Plenário em dois dias úteis), enquanto a censura escrita, aplicada pela Mesa quando houver provocação do ofendido ou em caso de reincidência, já traduz reprovação formalmente registrada.

Em degraus superiores, a suspensão do exercício do mandato e a perda do mandato dependem de processo no Conselho de Ética e decisão do Plenário por maioria absoluta, refletindo o juízo político-colegiado de maior densidade institucional. Esse arranjo convive com salvaguardas procedimentais, legitimidade para representar, prazos e defesa, iniciadas com a remessa da representação à Mesa e a subsequente atuação do Conselho.

No Senado Federal, a estrutura é funcionalmente análoga, com gradação que vai de advertência e censura à perda temporária do mandato e, por fim, à perda do mandato. A advertência é competência dos Presidentes (da Casa, do Conselho ou da Comissão) e atende a condutas de baixa lesividade; a censura, verbal ou escrita, alcança, entre outras hipóteses, expressões atentatórias ao decoro, ofensas físicas ou morais e desacato a órgãos ou membros da Casa.

Quando se verifica reincidência ou transgressão grave e reiterada, bem como violações de sigilo, passa a ser possível a perda temporária do exercício do mandato, mantendo-se a perda definitiva como resposta extrema a condutas que esvaziam a fidúcia do mandato. Em ambos os casos, a gradação não é mecânica: a escolha da reprimenda considera natureza e gravidade do fato, danos institucionais, circunstâncias e antecedentes, o que permite calibrar a resposta quando o enunciado ultrapassa a crítica política e ingressa no terreno do ódio e da discriminação.

Esse desenho sancionatório, estruturado em respostas progressivas, guarda coerência com a finalidade dos códigos de ética: preservar a dignidade do mandato e a integridade da Casa, sem prescindir do contraditório e do crivo colegiado quando a medida impacta o próprio exercício do mandato. Na prática, discursos com potencial de incitar hostilidade ou inferiorizar grupos, sobretudo quando proferidos em contexto parlamentar, tendem a deslocar a análise para além das advertências, justificando censuras formais e, em casos de maior reprovabilidade, a submissão do feito ao Plenário para suspensão ou perda do mandato, a depender do tipo infracional delineado em cada Casa.

Para dimensionar o lugar das sanções ético-disciplinares diante do discurso de ódio no Legislativo federal, os dados disponíveis em pesquisas documentais sobre a atuação do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados apontam a baixíssima efetividade punitiva. Em levantamento publicado nos Cadernos Pagu, que examinou representações por discriminação dirigidas a pessoas LGBT, a mulheres - com recorte para mulheres negras - e a vítimas da ditadura, o principal achado foi que, embora os ritos processuais sejam observados, as representações terminam sistematicamente arquivadas, o que, na prática, reduz a zero a taxa de condenações por quebra de decoro fundada em discurso de ódio na amostra analisada. Santos (2023) sintetiza: “[...] as representações (denúncias) são arquivadas, indicando que, substantivamente, os deputados não são *accountable*” pelo conteúdo discriminatório de suas falas.

O referencial constitucional e jurisprudencial, contudo, não autoriza esse esvaziamento. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que o discurso de ódio não se confunde com a crítica política protegida e pode ser excluído do abrigo das liberdades quando viola a dignidade e a igualdade, como afirmado no HC 82.424/RS (Ellwanger), ao interpretar a Lei n. 7.716/1989, e reafirmado na ADO 26/DF e no MI 4.733/DF, ao equiparar a homotransfobia ao racismo para fins penais²³.

A justificativa recorrente para o arquivamento tem sido a invocação da imunidade material do art. 53 da Constituição como escudo para a livre emissão de opiniões parlamentares, independentemente do conteúdo e do potencial de afetação de grupos vulneráveis, raciocínio que desloca o conflito do plano ético-disciplinar para a esfera da liberdade de expressão compreendida de modo maximalista. Em paralelo, o estudo registra a naturalização, na rotina regimental, de falas misóginas, LGBTfóbicas, racistas e xenófobas como “opiniões” próprias da disputa política, o que reforça o desfecho arquivista e ajuda a explicar o baixíssimo número de reprimendas efetivas.

Na doutrina, Waldron (2012) destaca que a razão de ser de respostas institucionais ao *hate speech* repousa na proteção do “ambiente de dignidade” indispensável à cidadania, enquanto Binenbojm (2018) sublinha que a liberdade de expressão, embora axial, submete-se a limites de proporcionalidade quando afronta direitos fundamentais de terceiros²⁴. Somam-se a esses aportes os diagnósticos de Silvio Almeida (2019) e Adilson Moreira (2019) sobre o papel de estruturas sociais discriminatórias na reprodução de violências simbólicas, e as

²³ HC 82.424/RS (Ellwanger): STF, Pleno, j. 17.9.2003; ADO 26/DF e MI 4.733/DF: STF, Pleno, j. 13.6.2019.

²⁴ Waldron (2012) sustenta que o *hate speech* corrói o “assent” público da dignidade; Binenbojm (2018) propõe balizas de proporcionalidade para limites à expressão.

diretrizes internacionais, *Rabat Plan of Action* (ONU, 2012) e ECRI GPR n. 15 (2016), que oferecem critérios para distinguir opinião dura de incitação à discriminação, hostilidade ou violência²⁵.

Mesmo quando casos ganham visibilidade e chegam ao estágio deliberativo, o padrão de resultado tende a ser leniente. Em episódio²⁶ examinado na pesquisa, o Conselho rejeitou, por 10 votos a sete, a cassação de mandato proposta após declarações reputadas discriminatórias, mantendo inalterado o status disciplinar do representado.

Tomados em conjunto, esses achados empíricos sustentam a conclusão de que, no recorte estudado, a “taxa de condenação” por discurso de ódio no âmbito da Câmara é residual ou nula, não por ausência de representações ou de lastro normativo, mas por uma leitura expansiva da inviolabilidade parlamentar que dificulta a subsunção do caso ao decoro e, com isso, esvazia o potencial sancionatório do órgão (Santos, 2023).

Esse quadro estatístico-descritivo não elimina a possibilidade de sanções pontuais, mas evidencia um viés institucional que, ao favorecer arquivamentos, fragiliza o papel pedagógico do processo disciplinar e reduz o incentivo à autocontenção retórica em temas sensíveis. Em termos metodológicos, trata-se de evidência robusta de baixa responsabilização substantiva, ainda que haja *accountability* procedimental, e oferece base para, nos tópicos seguintes, propor aperfeiçoamentos normativos que tornem mais nítidos os critérios de enquadramento ético de manifestações de ódio, inclusive com parâmetros de gradação sancionatória compatíveis com o Regimento e os Códigos de Ética das Casas.

3.4 Diretrizes para aprimoramento da atuação do conselho de ética da Câmara dos Deputados: alteração da Resolução n. 25, de 2001

À luz das bases constitucionais já examinadas e do princípio da dignidade da pessoa humana, propõe-se aprimorar simetricamente os Códigos de Ética da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respeitada a técnica legislativa de cada Casa, para que passem a oferecer parâmetros claros e proporcionais de prevenção, enquadramento e responsabilização de manifestações de ódio praticadas por parlamentares. Em outras palavras, demanda

²⁵ Almeida (2019) e Moreira (2019) tematizam o vetor estrutural da discriminação; ONU (2012) e ECRI (2016) oferecem critérios normativos para avaliação de risco de incitação.

²⁶ No caso examinado pelo Conselho de Ética da Câmara dos Deputados (Representação nº 6/2011), instaurado após entrevista televisiva em que o então deputado, ao responder a uma artista negra, fez declaração interpretada como associação da interlocutora a “comportamentos promíscuos”, a defesa alegou descontextualização da fala. Ao final, por 10 votos a sete, o colegiado rejeitou a penalidade máxima e decidiu contra a cassação do mandato, mantendo inalterada a situação disciplinar do parlamentar.

aprimoramento simultaneamente conceitual, procedimental e sancionatório, com vistas a conferir previsibilidade ao juízo ético e efetividade às respostas do Conselho.

No plano conceitual, a resolução deveria positivar, para fins estritamente ético-disciplinares, uma definição mínima de discurso de ódio como manifestação que incite, promova ou legitime discriminação, hostilidade ou violência contra pessoa ou grupo em razão de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, idade ou deficiência, em harmonia com categorias já tuteladas no direito interno e em tratados de direitos humanos. Essa positivação não substitui tipos penais, mas estabelece a moldura de análise do decoro e resguarda a função institucional da imunidade, vinculando-a ao nexo funcional do mandato.

No mesmo movimento, é recomendável criar uma ponte expressa com o decoro parlamentar, acrescentando parágrafo aos dispositivos que definem atos incompatíveis com a honra do cargo para assentar que o uso de linguagem depreciativa dirigida a grupos historicamente vulnerabilizados, ainda que amparado pela inviolabilidade material quando haja pertinência temática, constitui violação ética sempre que transborde a crítica política e adentre a incitação discriminatória. Essa cláusula dialoga com as regras regimentais que já censuram expressões atentatórias à dignidade parlamentar, mas explicita que a proteção institucional do mandato não pode servir de escudo a conteúdos que corroem a igualdade e a própria ordem constitucional.

No plano procedimental, a abertura de processo deve exigir justa causa demonstrada por elementos mínimos de materialidade e pertinência temática; a instrução precisa considerar o contexto comunicativo e o impacto social — alcance, reiteração, segmentação dirigida a grupos vulneráveis, uso de impulsionamento pago — e permitir prova técnica quando pertinente (por exemplo, perícia de conteúdo e métricas digitais). Inspiradas nos critérios de Rabat e na teoria do *dangerous speech* de Benesch (2012), as decisões devem explicitar a presença ou ausência desses elementos, reduzindo o espaço de arbitrariedade e fortalecendo a racionalidade do juízo ético²⁷.

Em complemento, o eixo procedimental deve fortalecer garantias e padronizar o rito no Conselho de Ética, desde a notícia de fato até o julgamento. A abertura do processo deve exigir justa causa demonstrada por elementos mínimos de materialidade e pertinência temática, assegurando contraditório e ampla defesa, com prazos definidos, possibilidade de

²⁷ Benesch (2012) propõe matriz de risco (*dangerous speech*) útil à valoração contextual e à prevenção de violência coletiva.

retratação qualificada e direito à prova, inclusive perícia quando se tratar de publicações digitais.

A instrução deve observar critérios de aferição do alcance e do impacto social da manifestação, contemplando evidências sobre repercussão, reiteração, segmentação dirigida a grupos específicos e eventual uso de impulsionamento pago, sem prejuízo da avaliação do contexto e da intenção do agente. Ao final, o parecer deve explicitar onexo, ou a quebra do nexo, entre a manifestação e o exercício do mandato, fundamentando a conclusão no princípio da proporcionalidade.

No plano sancionatório, preservada a gradação vigente, é recomendável explicitar critérios objetivos de dosimetria: natureza e gravidade do fato, extensão do dano, intensidade discriminatória, grau de culpa, reiteração, eventual retratação e cooperação para mitigar efeitos, histórico de condutas e impacto institucional. Condutas de baixo alcance e sem reiteração podem justificar advertência com programa formativo, enquanto ofensas publicamente relevantes e sem retratação eficaz podem ensejar censura escrita com leitura em Plenário.

Casos de reiteração, impulsionamento de conteúdo odioso ou estímulo a hostilidades concretas justificam suspensão de prerrogativas regimentais; nas hipóteses de gravidade elevada e ruptura do nexofuncional, impõe-se o encaminhamento à deliberação plenária sobre perda do mandato, à luz do art. 55 da Constituição. A incorporação de medidas restaurativas, retratação com alcance equivalente, participação em formação credenciada sobre direitos fundamentais e comunicação pública responsável, reforça o componente pedagógico da resposta e alinha o sistema às melhores práticas comparadas²⁸. Quando a conduta atingir gravidade elevada, caracterizar quebra de decoro e romper o nexofuncional em termos incompatíveis com a função pública, o parecer deve encaminhar a deliberação política de perda de mandato, nos termos constitucionais, registrando de forma minuciosa os fundamentos. Em todas as hipóteses, a dosimetria deve considerar natureza e circunstâncias do fato, extensão do dano, grau de culpa, eventual retratação, cooperação para mitigar efeitos, histórico de condutas e impacto institucional.

Para consolidar resposta institucional consistente, é útil prever medidas de caráter pedagógico e preventivo. A decisão que reconhecer infração ética pode determinar, de modo proporcional, a participação do parlamentar em programa formativo credenciado sobre direitos fundamentais, diversidade e comunicação pública, além de impor, quando cabível, a

²⁸ A dosimetria objetiva e as medidas restaurativas reforçam o caráter pedagógico do sistema e reduzem incentivos à reiteração (Waldron, 2012; Sarmiento, 2006).

publicação de retratação com igual alcance ao da ofensa. De modo transversal, recomenda-se instituir diretrizes de comunicação responsável para gabinetes parlamentares, com orientação sobre linguagem não discriminatória e uso de plataformas digitais, valendo-se de material produzido pelas Escolas do Legislativo.

CONCLUSÃO

Por fim, transparência e monitoramento são condições de efetividade. As decisões do Conselho devem ser publicadas com fundamentação analítica e dados essenciais anonimizados, em formato aberto e pesquisável, permitindo acompanhamento estatístico sobre notícias de fato, processos instaurados, medidas cautelares, acordos de retratação e sanções aplicadas. Relatórios anuais às Mesas Diretoras podem identificar gargalos e orientar revisões normativas. Esse arranjo, ao distinguir crítica política legítima de incitação discriminatória, recompõe a autoridade do Conselho, revaloriza a ideia de que imunidades são garantias funcionais e não um salvo-conduto para práticas incompatíveis com a dignidade humana e a igualdade, e aproxima a Câmara dos Deputados das balizas doutrinárias e jurisprudenciais hoje disponíveis²⁹.

Relatórios anuais, encaminhados às Mesas Diretoras, podem avaliar tendências, gargalos procedimentais e necessidade de revisão normativa. Com esses ajustes, os Códigos de Ética passariam a oferecer balizas claras para distinguir crítica política legítima de incitação discriminatória, reforçando a proteção institucional do mandato sem descuidar do dever de resguardar a dignidade humana e o decoro parlamentar.

À luz dos fundamentos expostos ao longo do trabalho, propõe-se a atualização do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Resolução nº 25, de 2001, com vistas a explicitar o tratamento ético-disciplinar do discurso de ódio no exercício do mandato. A proposta parte do reconhecimento de que a inviolabilidade material assegurada pelo art. 53 da Constituição é garantia institucional da livre atuação parlamentar, porém não se presta a amparar manifestações que desvirtuem a finalidade pública do cargo e atentem contra a dignidade humana, a igualdade e o pluralismo político.

Em termos normativos, a alteração sugerida agrega definição técnica de discurso de ódio para fins de decoro, fixa critérios objetivos de análise de contexto, finalidade e alcance, disciplina medidas cautelares estritamente internas à Casa, introduz instrumentos pedagógicos

²⁹ A publicação de dados em formato aberto favorece *accountability* e controle social, em linha com padrões de transparência institucional (Mendes; Branco, 2020).

e restaurativos e reordena a gradação das sanções de modo proporcional, do caráter educativo ao expulsivo, com preservação do devido processo legal. Trata-se, portanto, de conferir densidade normativa ao que já decorre da Constituição e do Regimento, oferecendo previsibilidade, coerência e efetividade à tutela do decoro parlamentar sem comprometer o espaço democrático do debate político.

Em conclusão, a análise desenvolvida evidenciou que a imunidade parlamentar, concebida como garantia institucional para o livre exercício do mandato, encontra limites nítidos quando confrontada com manifestações que, sob a forma de discurso de ódio, violam a dignidade humana, a igualdade e o pluralismo político. O percurso normativo, jurisprudencial e comparado permitiu delimitar o nexó funcional como parâmetro de proteção, distinguiu a inviolabilidade do abuso de direito, e demonstrou a pertinência de respostas ético-disciplinares proporcionais e garantistas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A proposta de atualização do Código de Ética e Decoro, ao sistematizar definição, critérios de aferição, medidas cautelares internas, instrumentos pedagógicos e gradação de sanções, oferece densidade normativa e previsibilidade para a tutela do decoro, sem sufocar o debate democrático. Resta, por conseguinte, consolidar uma governança institucional que articule prevenção, educação midiática, transparência procedimental e responsabilização adequada, de modo a assegurar que a liberdade de expressão parlamentar se realize como serviço ao interesse público, e não como escudo para práticas discriminatórias incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Projeto que criminaliza homofobia será arquivado. **Agência Senado**, 7 jan. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/01/07/projeto-que-criminaliza-homofobia-sera-arquivado>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.
- ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. 3. ed. São Paulo: Pólen, 2020.
- ANDRADE, A. G. C. de. Liberdade de expressão e discurso de ódio. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 9-34, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v23_n1/revista_v23_n1_9.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
- BADARÓ, T. Criminalização do discurso de ódio e liberdade de expressão: uma análise do art. 20 da Lei 7.716/89 sob a perspectiva da teoria do bem jurídico. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S. l.], v. 145, p. 531-569, jul. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6580917>. Acesso em: 3 maio 2025.
- BANDEIRA, D. B.; MELGARÉ, P. Imunidade e garantias parlamentares: perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 54, n. 216, p. 67-85, out./dez. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/54/216/ri_v54_n216_p67. Acesso em: 20 abr. 2025.
- BARROSO, L. R. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BELO, E. A. da S. Críticas ao caráter absoluto da imunidade parlamentar material brasileira. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 61-81, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-61/pags-61-81>. Acesso em: 18 abr. 2025.
- BERTUOL JUNIOR, A. A imunidade parlamentar à prisão sob a perspectiva da igualdade na concepção de Bobbio. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 3, p. 1-21, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n3-026. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1250>. Acesso em: 15 dez. 2024.
- BIANCHINI, A.; CHAKIAN, S. **Lei Maria da Penha Comentada**. 4. ed. São Paulo: RT, 2022.
- BINENBOJM, G. Facebook e liberdade de expressão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 ago. 2018.
- BINENBOJM, G. **Liberdade de Expressão**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BIONI, B. R. **Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal – Legislação Especial**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Promulga o Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, ano 79, n. 302, p. 23911, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956**. Define e pune o crime de genocídio. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1956. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2889.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 107, n. 237, p. 10536, 10 dez. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, 1989a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7716.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 390/RO**. Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 27 de setembro de 1989. Diário da Justiça, Brasília, DF, 27 out. 1989b. p. 16390. (Ementário: vol. 1561-01, p. 31; RTJ: vol. 129-03, p. 970). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14673338>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 216, p. 15307, 9 nov. 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 127, p. 8716, 7 jul. 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 210917/RJ. Pleno. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 12 de agosto de 1998. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/740562>. Acesso em: 14. abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5003, de 2001**. Determina sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas. Autoria: Iara Bernardi. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=31842#>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 243, p. 6, 21 dez. 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 1710/SP**. Relator: Min. Sydney Sanches, 27 de fevereiro de 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, p. 88. 28 jun. 2002a. (Ementário: vol. 2075-02, p. 338; RTJ: vol. 181-03, p. 882). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2992998>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110446.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 82424/RS**. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Diário da Justiça, Brasília, DF, v. 2144, n. 3, p. 17, 524, 19 mar. 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/770347>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 1958/AC**. Pleno. Relator: Min. Carlos Velloso. Redator do acórdão: Min. Carlos Britto, 29 de outubro de 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, p. 33, 18 fev. 2005. (Ementário: vol. 2180-01, p. 68; RTJ: vol. 194-01, p. 56). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94612/false>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 122, de 2006**. Criminaliza a homofobia. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dá nova redação ao § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e ao art. 5º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Autoria: Iara Bernardi. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 13 junho 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 3.590/DF.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 12 ago. 2014b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 out.2025.

BRASIL. 1ª Turma rejeita denúncia contra deputado federal Marco Feliciano. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 12 ago. 2014c. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/1a-turma-rejeita-denuncia-contradeputado-federal-marco-feliciano/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 134.682/BA.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 29 nov. 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 out.2025.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Jair Bolsonaro terá de indenizar deputada Maria do Rosário por danos morais. **STJ Notícias**, Brasília, DF, 15 ago. 2017a. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-08-15_18-37_Jair-Bolsonaro-tera-de-indenizar-deputada-Maria-do-Rosario-por-danos-morais.aspx. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.540, de 2017.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para dispor sobre a criminalização da intolerância, ódio, preconceito, exclusão e violência por meio da Internet, dispositivos eletrônicos e ambiente virtual. Autor: Assis Melo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2150854>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.694/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 11 set. 2018b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 out.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 13 jun. 2019a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 out.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.057.258/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14 jun. 2019b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 out.2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 283/2020**. Dispõe sobre o rito sumário para a retirada de conteúdos ilegais de redes sociais. Autor: Deputado Cássio Andrade. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 12 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2237042>. Acesso em: Acesso em: 13 junho 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Altera as Leis nº 10.703 de 2003 e 12.965 de 2014. Autor: Senador Alessandro Vieira. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.854, de 2020**. Institui medidas contra a disseminação de conteúdo de ódio e preconceito pela internet, bem como a disseminação de informações a respeito de tratamentos de saúde que não sejam cientificamente validados e aceitos pelo Sistema Único de Saúde ou pela Organização Mundial de Saúde e dá outras providências. Autoria: Maria do Rosário, Luizianne Lins, Rui Falcão e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2253608>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.021/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Revisora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 18 ago. 2020d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 out.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Revisor: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 20 abr. 2022. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023**. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114532.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 10.001 AgR/DF**. Relator originário: Ministro Dias Toffoli. Redator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 6 mar. 2023b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 out.2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Agenda Legislativa: Edição Mensal Nº 8, agosto de 2023**. Brasília, DF: CNMP, 2023c. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/8.Agenda_Legislativa_N8.2023.31.ago.2023.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14994.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 10.972/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 6 nov. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 40, de 2025**. Altera o art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir a discriminação ou preconceito por misoginia e misandria no rol de práticas sujeitas à punição. Autor: Messias Donato. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2482207>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.010, de 2025**. Estabelece normas gerais de caráter nacional para educação midiática e digital no enfrentamento de redes de desinformação, produção e disseminação de conteúdos falsos e discursos de ódio. Autora: Senadora Teresa Leitão. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167558>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. STF retoma julgamento de normas do Marco Civil da Internet sobre responsabilidade civil de plataformas. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 3 jun. 2025c.

Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-retoma-julgamento-de-normas-do-marco-civil-da-internet-sobre-responsabilidade-civil-de-plataformas/>. Acesso em: 13 junho 2025.

BRITO, F. P. de. **O discurso de ódio contra grupos vulneráveis sob o exame da tópica jurídica no direito brasileiro**: ditadura, democracia e direitos humanos. 2024. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/32342>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRUGGER, W. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o Direito Alemão e o Americano. Tradução: Maria Angela Jardim de Santa Cruz Oliveira. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 4, n. 15, p. 117-136, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1418>. Acesso em: 8 maio 2025.

CAMPOAMOR, A. F.-M. La inmunidad parlamentaria en la actualidad. **Revista de estudios políticos**, [S. l.], n. 215, p. 207-249, 1977. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1427589>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira**: uma análise à luz da filosofia política. 2014. Dissertação (Mestrado em Constituição e Sociedade) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2184>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CEIA, E. M. Imunidade parlamentar e discurso de ódio no Brasil. **Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales**, [S. l.], n. 3, p. 16-26, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8888863.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CIDH/OEA. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CIOCCARI, D.; EZEQUIEL, V. de C. Discurso de ódio na tribuna da Câmara dos Deputados. **Revista de Estudos Universitários - REU**, Sorocaba, SP, v. 43, n. 1, p. 209–225, jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/3002>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CIVIDANES-ÁLVAREZ, A.; MARTÍNEZ-ROLÁN, X. The Hate Speech on Instagram: An Analysis of Famous Women in Spain. **Journal of Digital Media & Interaction**, [Aveiro], v. 6, n. 14, p. 84-102, 2023. DOI: <https://doi.org/10.34624/jdmi.v6i14.32029>. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/jdmi/article/view/32029>. Acesso em: 25 abr. 2025.

COMUNICA QUE MUDA. **Dossiê Intolerâncias Visíveis e Invisíveis no Mundo Digital**. [S. l.]: Nova/sb, 2016. Disponível em: <https://www.comunicaquemuda.com.br/dossie/intolerancia-nas-redes/>. Acesso em: 23 maio 2025.

COSTA, F. V.; PINTO, A. A. Discurso de ódio e os limites jurídico-constitucional-democráticos da imunidade parlamentar na Constituição Federal de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, p. 01-21, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v43.60487. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/60487>. Acesso em: 13 abr. 2025.

COUNCIL OF EUROPE. **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech**. Strasbourg: Council of Europe, 2016.

DIAS, R.; LAURENTIIS, L. de. Imunidades parlamentares e abusos de direitos: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 7-24, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496594>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DONEDA, D. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ECRI/Conselho da Europa. **General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech**. 2016. Disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FERREIRA, O. A. V.; LEHFELD, L. de S.; SIQUEIRA, D. P. A Imunidade Parlamentar segundo o Supremo Tribunal Federal: análise do precedente sobre a prisão do Senador Delcídio Amaral frente aos Direitos da Personalidade. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 412-445, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdsp.v7i2.295>. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/295>. Acesso em: 14 abr. 2025.

FLORENTINO, G. **Imunidades parlamentares: a trajetória brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

FORNASIER, M. de O.; BECK, C. Cambridge Analytica: escândalo, legado e possíveis futuros para a democracia. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 29, n. 53, p. 182-195, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.53.182-195>. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/10033>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FREITAS, A. L.; ROMERO, R. L.; PANTALEÃO, F. N.; BOGGIO, P. S. Bases sociocognitivas do discurso de ódio online no Brasil: uma revisão narrativa interdisciplinar. **Texto Livre**, Belo Horizonte, v. 16, e46002, 2023. DOI: 10.1590/1983-3652.2023.46002. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/textolivres/article/view/46002>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

HARFF, G. **Discurso de ódio no direito comparado**: um enfoque sobre o tratamento jurídico nos Estados Unidos, Alemanha e Brasil. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

HOBBS, R. **Digital and media literacy**: a plan of action. Washington, DC: Aspen Institute, 2010.

HORTA, R. M. Imunidades Parlamentares. *In*: CLÈVE, C. M.; BARROSO, L. R. (orgs.). **Organização dos poderes da República**. (Doutrinas essenciais. Direito constitucional, v. 4). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 353-386.

KLEIN, L. C. A.; GADELHA, G. M. D. B.; COURA, A. de C. Crise democrática brasileira e disfuncionalidade e o Direito – à liberdade de expressão: Críticas ao discurso de ódio sob o viés da teoria do discurso jurídico habermasiano. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, Portugal, v. 8, n. 14, p. 79–93, 2022. DOI: 10.19135/revista.consinter.00014.02. Disponível em: <https://consinter.openjournalsolutions.com.br/index.php/ojs/article/view/32>. Acesso em: 13 abr. 2025.

LEMOS, R.; SOUZA, C. A.; LEITE, G. S. (org.). **Marco Civil da Internet**: Comentários à Lei 12.965/2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 233-268.

LENZ, F. S. **O tratamento jurídico da imunidade parlamentar em face do discurso de ódio**: um conflito não previsto pela constituição de 1988. Curitiba: CRV, 2017.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2024.

LEONARDI, M. **Responsabilidade Civil dos Provedores de Internet**. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, R. B. de. **Legislação Criminal Especial Comentada**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

LIVINGSTONE, S. **Media literacy**: ambitions, policies and measures. [S.l.]: COST / Transforming Audiences, Transforming Societies, 2011.

MALAN, D. Imunidades parlamentares: aspectos processuais penais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S. l.], v. 122, p. 63-91, set./out. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341000663_Imunidades_parlamentares_Aspectos_processuais_penais. Acesso em: 18 abr. 2025.

MÄLKSOO, L.; SÜNFELDT, W. The ICCPR and Hate Speech. **Human Rights Law Review**, v. 22, 2022, p. 1-27.

MARCONDES, R. D. M. O tratamento jurídico da liberdade de expressão, da imunidade parlamentar material e do discurso de ódio. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, Brasília, v. 2, p. 37-63, 2021. Disponível em:

https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Artigo_03_Regiani_Dias_Meira_Marcondes.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

MARTINS, L. M. R. Imunidade Parlamentar no Direito Constitucional Brasileiro. **REGRAD - Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 75-94, dec. 2010. ISSN: 1984-7866. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/246>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MAZZUOLI, V. de O. **Controle de Convencionalidade**. 7. ed. São Paulo: RT, 2021.

MENDES, G.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020e.

MENDES, G.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. Separação de Poderes e Autotutela Parlamentar (cap. sobre interna corporis e decoro). *In*: MENDES, G.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1081-1096.

MENDES, L. S.; WIMMER, M.; DONEDA, D. (org.). **LGPD Comentada**. 2. ed. São Paulo: RT/Thomson Reuters, 2022.

MENDES, P. R. Imunidade Parlamentar. **Cadernos Aslegis**, [Brasília], v. 3, n. 9, p. 9-15, 2000. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/3e38685b-06a4-4fc0-b561-05ccf96e1de2/full>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2023.

MORAES, A. de. **Democracia e redes sociais: o desafio de combater o populismo digital extremista**. 1. ed. Barueri, SP: Atlas, 2025.

MOREIRA, A. **Racismo recreativo**. São Paulo: Pólen, 2019.

NASCIMENTO, B. B. S.; SIEFAR, D. M.; PALARONI, D. F.; PEREIRA, L. S.; MATEUS, M. A. Abusos da imunidade parlamentar: suas consequências e o reflexo na sociedade. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 96-109, jan./jul. 2023. Disponível em: <https://jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/view/907>. Acesso em: 17 fev. 2025.

NOWAK, M. **UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary**. 2. ed. Kehl: N.P. Engel, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. 18. ed. São Paulo: Forense, 2024.

OLIVEIRA, M. E. de; LIMA, M. V. do N. Democracia brasileira e extremismo político: o processo de criminalização do discurso de ódio no Brasil no contexto das eleições de 2022. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 11, p. 5069-5090, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i11.17113. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17113>. Acesso em: 13 abr. 2025.

PEREIRA, R. V.; PINTO, A. P. **Direitos Políticos, Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio**. Belo Horizonte: Ithala, 2021.

PICINALI, F. Can the crime of “persecution” encompass hate speech? **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Distrito Federal, México, v. X, p. 415-454, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740625012.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIOVESAN, F.; GONÇALVES, G. F. L. A imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [S. l.], v. 42, p. 190-206, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2003;1000651775>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro – Parte Especial**. 17. ed. São Paulo: RT, 2023.

RAIS, D.; FALCÃO, D.; GIACCHETTA, A.; MENEGUETTI, P. **Direito Eleitoral Digital**. 3. ed. São Paulo: RT/Thomson Reuters, 2022.

RAMOS, A. de C. Pluralismo, Liberdade de Expressão e Discursos de Ódio. **Revista Brasileira de Direitos Humanos**, v. 3, n. 2, 2018, p. 45-72.

RAMOS, A. de C. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

RAMPAZZO, A. **A criminalização do discurso de ódio**. 2018. Tese (Mestrado Científico em Direito, Especialidade em Ciências Jurídico-Criminais, Perfil de Direito Penal e Ciências Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/51817/1/ulfd145900_tese.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

RODRIGUES, L. R. S.; CEDRO, K. K. L.; SILVA, E. Fake news, discurso de ódio e populismo penal midiático: uma trilogia corrosiva à democracia constitucional brasileira. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1–19, set./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.46818/pge.v5i3.316>. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/316>. Acesso em: 5 maio 2025.

RODRIGUES, M.C. M. Discurso do ódio: o posicionamento dos tribunais brasileiros frente ao descumprimento dos limites da liberdade de expressão. **Revista de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior**, Juiz de Fora, MG, v. 12, n. 1, p. 42-60, 2020. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/view/739>. Acesso em: 22 abr. 2025.

SALEEM, H. M.; DILLON, K. P.; BENESCH, S.; RUTHS, D. A web of hate: tackling hateful speech in online social spaces. **Berkman Center for Internet & Society**, Massachusetts, set. 2017.

SALVADOR, J. P. F. **Combatendo o discurso de ódio em redes sociais: eficácia preventiva, repressão penal e moderação de conteúdo**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2022.tde-14102022-095111>. Acesso em: 10 maio 2025.

SALVADOR, J. P. F. **Discurso de ódio e redes sociais**. São Paulo: Almedina, 2023. ISBN 978-65-5627-955-8.

SAMPAIO, B. M. O.; SAMPAIO, V. G. R.; RAIS, D.; GOLTZMAN, E. M. (orgs.). **Regulação Eleitoral Digital Comentada (ILD/Sivis)**. Curitiba: Instituto Atuação, 2024.

SANTOS, A. C. S. dos. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados como mecanismo de accountability contra discurso de ódio. **Cadernos pagu**, n. 67, 2023, e236709.

SARLET, I. W. Liberdade de expressão e o problema da regulação do discurso do ódio nas mídias sociais. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1207-1233, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.428>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/428>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SARMENTO, D. Liberdade de expressão e o problema do “Hate Speech”. In: SARMENTO, D. **Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, D. Liberdade de expressão, igualdade e democracia: tensões e convergências. In: SARMENTO, D.; PIOVESAN, F. (orgs.). **Direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAUL, J. **Dogwhistles, political manipulation, and philosophy of language**. In *New Work on Speech Acts*, 1, 360-383, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=sthjDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA360&dq=related:_aZbUKzTmUAJ:scholar.google.com/&ots=RLHsGt2WoK&sig=OHWl3eKgOgZxH5gHfsZD4Hup8e0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 14 jun. 2025.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Disponível em: <https://zlib.pub/download/brasil-uma-biografia-em-portuguese-do-brasil-6frq7atdob80?hash=1cbdbe45825042101fce91605a190adf>. Acesso em: 10 maio 2025.

SILVA, A. N. da. **Liberdade de Expressão, Imunidade Parlamentar e “Hate Speech”**: os limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar no Supremo Tribunal Federal. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/eb311653-2a39-4cee-8ecb-bc92131a7cb7>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SILVA, C.; CARVALHO, P. Quando é que os elogios e o humor podem ser considerados discurso de ódio? Uma perspectiva dos grupos-alvo em Portugal. **Comunicação e Sociedade**, v. 43, e023006, 2023. DOI: [https://doi.org/10.17231/comsoc.43\(2023\).4135](https://doi.org/10.17231/comsoc.43(2023).4135). Disponível em: <https://revistacomsoc.pt/index.php/revistacomsoc/article/view/4135>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SILVA, É. de A. F. Liberdade de expressão e imunidade parlamentar à luz da hermenêutica constitucional: uma breve análise da condenação do Deputado Federal Daniel Silveira. **VirtuaJus**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 273-283, 2022. DOI: 10.5752/P.1678-3425.2022v7n13p273-283. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/29798>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SILVA, R. L. da; NICHEL, A.; MARTINS, A. C. L.; BORCHARDT, C. K. Discurso do ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira. **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 445-467, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000200004>. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/cd4f4082-258b-464b-8ea1-9b893a456b2d>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SIMÕES, R. B. de; AMARAL, I.; NÚÑEZ PUENTE, S. Introdução – Discurso de ódio misógino: representações, impactos e intervenções. **Ex æquo**, n. 48, p. 9-14, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22355/exaequo.2023.48.02>. Disponível em: <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/discurso-de-odio-misogino>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SUNSTEIN, C. R. **#Republic: divided democracy in the age of social media**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

TSESIS, A. Dignity and Speech: The Regulation of Hate Speech in a Democracy. **Wake Forest Law Review**, Tallahassee, FL, v. 44, p. 497-532, mai. 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1402908>. Acesso em: 1 dez. 2024.

UNESCO. **Global media and information literacy assessment framework: country readiness and competencies**. Paris: UNESCO, 2013.

UNITED NATIONS. **Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence**. Geneva: OHCHR, 2012.

VELOSO, Z. Imunidades parlamentares dos vereadores. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 23, n. 92, p. 147-151, out./dez. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181735>. Acesso em: 14 jun. 2025.

WALDRON, J. **The Harm in Hate Speech**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

WITSCHORECK, P. V. dos S. Do individual ao coletivo, da técnica à potência: o crime de discurso de ódio no Brasil como estratégia política nas redes sociais. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 15, n. 37, p. 69-88, 2023. DOI: 10.22293/2179507x.v15i37.2819. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/2819>. Acesso em: 1 dez. 2024.

APÊNDICE A - JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Este apêndice reúne, com finalidade estritamente didática, a sistematização e a análise comparativa de decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas a discurso de ódio, liberdade de expressão e imunidade parlamentar. A opção metodológica foi a apresentação de cada precedente no formato de *leading case*, preservando uma arquitetura uniforme composta por três partes: síntese do caso para a reconstituição do contexto fático; identificação da fundamentação jurídica determinante para o resultado, com destaque para os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais mobilizados; e exposição do desfecho, acompanhada de observações que facilitem a comparação entre julgados.

A seleção do corpus se apoiou em pesquisa no repositório oficial do STF, com estratégias de busca orientadas por indexadores temáticos e processuais. Foram priorizados, em primeiro lugar, os resultados associados a “Ellwanger” e “HC 92.424”, por se tratar de precedente paradigmático; em seguida, os julgados relacionados às expressões “discurso de ódio” e “imunidade parlamentar”; e, por fim, decisões de grande repercussão pública com interface direta com o objeto deste trabalho. A leitura integral dos acórdãos permitiu a verificação de autoria, contexto, materialidade e *ratio decidendi*. Para assegurar comparabilidade, privilegiaram-se decisões com resolução de mérito, admitindo-se exceção para casos midiaticamente relevantes em que a discussão jurídica dialoga com as categorias analíticas do estudo.

A comparação entre precedentes foi orientada por técnicas de análise inspiradas nos arts. 20 e 23 da LINDB, empregadas aqui como critérios de coerência decisional e de evolução institucional. Assim, as convergências e divergências entre os julgados são apontadas por meio de distinções de contexto e de finalidade, bem como pela identificação de movimentos de consolidação ou de superação interpretativa. A organização cronológica dos casos busca evidenciar a trajetória argumentativa da Corte, permitindo observar como variações de contexto comunicacional e de nexos funcionais projetam-se sobre a incidência de responsabilidade penal e sobre o alcance da imunidade parlamentar.

I. Habeas Corpus n. 92424/RS

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Habeas Corpus 92.424/RS
Relator: Min. Maurício Corrêa
Redator para o acórdão: Min. Sepúlveda Pertence
Data do julgamento: 17 de setembro de 2003

Órgão julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Paciente: Siegfried Ellwanger Castan
Resultado: Ordem denegada, por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O Sr. Siegfried Ellwanger Castan, editor e autor, foi condenado criminalmente com base no artigo 20, § 2º, da Lei 7.716/89 (Lei do Racismo) por publicação e difusão de obras com conteúdo negacionista e antijudaico, tais como: 1) *Holocausto: judeu ou alemão?*; 2) *Acabou o Gás*; e 3) *A implosão da mentira*.

As obras, segundo o Ministério Público e os tribunais inferiores, negavam a existência do Holocausto e atribuíam aos judeus papel de manipulação histórica e dominação econômica mundial, utilizando-se de retórica antissemita.

A defesa impetrou habeas corpus no STF alegando, entre outros pontos: a) que o paciente estaria exercendo sua liberdade de expressão e liberdade de opinião; b) que o crime de racismo não se aplicaria ao caso, pois judeus não seriam uma “raça”; e c) que o paciente não incitava ódio ou violência, mas apenas manifestava visão revisionista.

2. Fundamentação Jurídica

Extrai-se do acórdão que os pontos cruciais para a denegação do remédio constitucional seriam:

a) O antissemitismo é forma de racismo, conforme se pode observar neste trecho: “É fora de dúvida, a esta altura, que o antissemitismo configura, sim, forma odiosa de racismo.” (*Voto – Sepúlveda Pertence*). Ou seja, a decisão amplia a interpretação do conceito de “raça” para incluir grupos étnico-culturais como os judeus, apontando a adoção de critérios históricos e sociológicos, além dos biológicos;

b) A liberdade de expressão não é um direito absoluto, conforme se pode observar neste trecho: “A liberdade de expressão, como todas as liberdades fundamentais, não é absoluta.” (*Voto – Sepúlveda Pertence*). O relator destaca que não se trata de censura à opinião divergente, mas sim de combate à difusão pública de ideias que negam a dignidade humana e fomentam o preconceito; e

c) Negacionismo como forma de incitação ao ódio, conforme se pode observar neste trecho: “Negar o Holocausto é tentativa de reabilitar o nazismo, forma extrema de ideologia racista.” (*Síntese do voto – Sepúlveda Pertence*). O voto reconhece que negar o Holocausto não é mero

revisionismo, mas sim uma forma dissimulada de reabilitação do discurso nazista e de incitação à discriminação racial.

3. Resultado do julgamento

A ordem de habeas corpus foi denegada, onde O STF manteve a condenação por crime de racismo, com base no art. 20 da Lei 7.716/89 e ficaram vencidos os ministros que entendiam que não se aplicava o conceito de raça ao povo judeu ou que a conduta não se enquadrava na Lei.

Dessa forma, o STF reafirmou a posição de que não haveria espaço constitucional para discursos racistas ou negacionistas, afastando interpretações literais do conceito de raça e estabelecendo os primeiros parâmetros jurisprudenciais contra o discurso de ódio.

II. Inquérito n. 3.590/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Inquérito n. 3.590/DF
Relator: Min. Marco Aurélio Mello
Data do julgamento: 12 de agosto de 2014
Órgão julgador: Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Investigado: Marco Antônio Feliciano (Deputado Federal)
Autor: Ministério Público Federal
Resultado: Denúncia rejeitada, por unanimidade
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra o deputado federal Marco Feliciano com base no art. 20 da Lei 7.716/89, por manifestação considerada discriminatória contra pessoas homossexuais publicada em sua conta pessoal do *Twitter*, no dia 30 de março de 2011, com a seguinte postagem: “A podridão dos sentimentos dos homoafetivos levam ao ódio, ao crime, à rejeição”.

A denúncia sustentou que a publicação incita discriminação contra pessoas em razão da orientação sexual e a ampla divulgação da mensagem em rede social intensifica o dano social, enquadrando-se a conduta na incitação ao preconceito. Inclusive, o Ministério Público Federal mencionou outros *tweets* do parlamentar sobre pessoas negras e africanas, mas esses não foram objeto da denúncia formal.

2. Fundamentação Jurídica

O Ministro Marco Aurélio e os demais ministros da Primeira Turma reconheceram que a manifestação foi homofóbica e de extremo mau gosto, porém não constituía crime segundo o tipo penal vigente à época, pois o artigo 20 da Lei nº 7.716/89 versa a discriminação ou o preconceito considerando a raça, a cor, a etnia, a religião ou a procedência nacional, não contemplando a decorrente da opção sexual, o que configuraria a atipicidade da conduta.

Ou seja, por mais reprovável que se considere a manifestação no plano moral, não seria possível tipificá-la penalmente, por isso todos os Ministros, apesar de considerarem o conteúdo preconceituoso e ofensivo, prevaleceram-se do entendimento de que a liberdade de expressão protege até mesmo falas indesejadas, desde que não tipificadas em lei penal vigente.

3. Resultado do julgamento

A Denúncia foi rejeitada, por unanimidade, reconhecendo a atipicidade da conduta, por ausência de previsão legal de punição à discriminação com base em orientação sexual, mas não reconheceu a imunidade parlamentar, ratificando a exigência de tipificação legal.

Nesse sentido, a lei penal não contempla certas formas de discriminação, ainda que socialmente condenáveis e reforça a necessidade de atuação do Legislativo para preencher lacunas de proteção a direitos fundamentais.

Após o referido julgamento, foi julgado posteriormente a ADO 26/DF (2019) e o RHC 134.682/BA (2016), onde o STF passou a equiparar a homofobia e a transfobia ao crime de racismo, bem como considerou a intolerância religiosa como não criminosa, mas protegida pela liberdade de culto. Ou seja, o julgamento de Marco Feliciano antecipa debates que posteriormente seriam superados (*overruling*) em decisões mais recentes.

III. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 134.682/BA

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Recurso Ordinário em Habeas Corpus 134.682/BA
Relator: Min. Edson Fachin
Data do julgamento: 26 de novembro de 2016
Órgão julgador: Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal
Partes:

Paciente: Jonas Abib Recorrido: Ministério Público Federal
Resultado: Recurso Ordinário em Habeas Corpus (RHC) provido por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O paciente Jonas Abib, sacerdote católico e fundador da Comunidade Canção Nova, foi denunciado pelo Ministério Público pela prática do crime de racismo religioso (Lei 7.716/1989), em razão do conteúdo do livro “Sim, Sim! Não, Não! – Reflexos de cura e libertação”.

No livro, o conteúdo questionado escrito pelo autor se refere ao espiritismo como influência demoníaca, afirmando que seus seguidores estão “nas trevas” e, por fim, conclama a comunidade católica a “um resgate” de tais pessoas. A obra foi publicada e amplamente distribuída e a acusação argumentava que tais trechos configuravam discurso de ódio e propagação de preconceito religioso, extrapolando, assim, os limites da liberdade de crença.

2. Fundamentação Jurídica

O Relator Min. Edson Fachin foi vencido em seu voto, ao entender que a denúncia era válida, pois considerou que a liberdade religiosa não ampara manifestação que discrimine outros tipos de fés, por isso, votou pelo não provimento do recurso.

Nesse caso específico a maioria da Primeira Turma do STF decidiu por acompanhar o voto vista do Ministro Luís Roberto Barroso, dando provimento ao recurso com base nos seguintes fundamentos:

a) O Proselitismo como núcleo da liberdade religiosa - O voto afirma que comparações, hierarquizações e antagonismos fazem parte da liberdade religiosa em contextos de religiões universais, desde que não incitem dominação, violência ou exclusão de direitos. Vejamos um trecho do voto: “O discurso proselitista é da essência do integral exercício da liberdade de expressão religiosa.” (*Acórdão*, p. 1-2);

b) Tipicidade penal exige mais que intolerância - A Corte Suprema analisou que, embora o discurso fosse pedante e intolerante, não continha incitação à violência nem à supressão de direitos fundamentais. Vejamos um trecho do voto: “O discurso discriminatório criminoso somente se materializa após ultrapassadas três etapas: cognitiva, valorativa e opressora.” (*Acórdão*, p. 2); e

c) Inaplicabilidade do Direito Penal ao caso - A tipicidade penal foi afastada com base na teoria da **tipicidade conglobante**: o conteúdo, embora reprovável, é **juridicamente tolerado**, por integrar o campo da liberdade

religiosa. Vejamos trecho do voto: “Conduta que, embora intolerante, pedante e prepotente, se insere no cenário do embate entre religiões.” (*Acórdão*, p. 2).

3. Resultado do julgamento

A primeira Turma do STF julgou pelo provimento do recurso, por maioria, determinando o trancamento da ação penal, reconhecendo, ainda, a atipicidade penal da conduta e, por fim, reforçou a proteção à liberdade de expressão religiosa, desde que não ocorra incitação à opressão real de direitos fundamentais de terceiros.

A decisão leva em conta o impacto institucional e social da criminalização do discurso religioso. A criminalização, no caso, foi entendida como: a) o risco à liberdade de pregação religiosa, essencial ao pluralismo democrático; e b) a insegurança jurídica para líderes religiosos, que poderiam ser penalizados por expressar doutrinas próprias.

O julgamento se distingue dos precedentes HC 82.424 (Ellwanger) e RE 1.057.258/SP, com base na ausência de intenção opressiva ou de incitação à violência e diante de um contexto religioso específico, com finalidade de conversão, sem imposição de dominação ou exclusão. Sendo assim, reconheceu-se a linha entre discurso intolerante e discurso criminoso, traçando um marco relevante para proteção da liberdade religiosa.

IV. Inquérito n. 4.494/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Inquérito n. 4.694/DF
Relator: Min. Marco Aurélio Mello
Data do julgamento: 11 de setembro de 2018
Órgão julgador: Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Investigado: Jair Messias Bolsonaro (Deputado Federal à época)
Autor: Ministério Público Federal
Resultado: Denúncia rejeitada, por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

A Procuradoria-Geral da República ofereceu denúncia contra o então Deputado Jair Bolsonaro por suposta prática do crime previsto no art. 20 da Lei n. 7.716/1989 (Lei do Racismo), por declarações feitas em palestra proferida no Clube Hebraica do Rio de Janeiro, em 3 de abril de 2017.

Segundo a denúncia, Jair Bolsonaro teria feito declarações ofensivas, sendo transmitidas inclusive pela internet e repercutidas nacionalmente, a diversos grupos: a) Quilombolas: comparando-os a animais ao dizer que pesavam “arroba” e que “nem para procriar servem mais”; b) Indígenas e refugiados: relacionando-os à prática de guerrilha e luta armada; e c) Mulheres e LGBTs: com falas de teor discriminatório.

A Procuradora-Geral da República lhe imputou duas práticas do crime do art. 20, na forma do art. 70 do Código Penal (concurso formal). A defesa sustentou que as falas estavam protegidas pela imunidade parlamentar material (art. 53 da CF/88) e se tratava de discurso político, com conteúdo opinativo, relacionado à função de parlamentar.

2. Fundamentação Jurídica

O relator, Min. Marco Aurélio, entendeu que as declarações não atendiam aos elementos subjetivos exigidos pelo tipo penal do art. 20, pois as declarações eram desprovidas da finalidade de repressão, dominação, supressão ou eliminação, não se investindo de caráter discriminatório, ficando ausente o dolo específico e consagrando a liberdade de expressão.

Sendo assim, o STF entendeu que, ainda que polêmicas ou até mesmo ofensivas, as falas não demonstraram intenção clara de incitar o ódio ou promover dominação de um grupo sobre outro.

Ademais, a Primeira Turma reconheceu que as falas estavam vinculadas ao exercício do mandato, ou seja, reconheceram o manto da imunidade parlamentar material uma vez que o parlamentar falava sobre temas políticos e sociais, bem como a palestra teria sido proferida na condição de deputado federal e foi convidado nessa condição; por fim, entendeu-se que as opiniões expressas, embora duras, inseriam-se no debate público institucional.

3. Resultado do julgamento

A Denúncia foi rejeitada, por maioria, e os fundamentos principais são a inexistência de dolo específico para o crime de racismo e a incidência da imunidade parlamentar material.

A decisão leva em conta as implicações da criminalização de discursos políticos proferidos por parlamentares, optando por preservar a liberdade de crítica institucional, evitar a judicialização excessiva de manifestações parlamentares e valorizar a segurança jurídica sobre o alcance da imunidade funcional.

Diferentemente do julgamento da AP 1.044 (Caso Daniel Silveira) e do AP 1.021 (Caso Eder Mauro), em que a imunidade foi afastada em ambos os casos, aqui neste julgamento teve a incidência absoluta da imunidade material, pois, segundo o STF, embora o conteúdo seja controvertido, mantinha vínculo funcional com o mandato e foi proferido em contexto político, assim como não houve incitação à violência.

V. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF (ADO)

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: ADO n. 26/DF
Relator: Min. Celso de Mello
Data do julgamento: 13 de junho de 2019
Órgão julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Requerente: Partido Popular Socialista (PPS)
Demais partes: Congresso Nacional e entidades
Resultado: Ação Julgada procedente por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O Partido Popular Socialista (PPS) ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) para denunciar a inércia do Congresso Nacional em editar legislação que criminalizasse atos de homofobia e transfobia, o que, segundo a inicial, violaria os arts. 5º, XLI e XLII da Constituição Federal, que impõem ao Estado o dever de coibir a discriminação e o racismo.

A ação sustenta que: a) houve a ausência de norma penal específica para punir tais condutas, o que configura omissão inconstitucional do legislador; b) a população LGBTQIA+ se encontra desprotegida juridicamente contra práticas discriminatórias; e c) a omissão estatal resulta em sujeição dessa população a discursos de ódio, exclusão e violência.

2. Fundamentação Jurídica

O STF reconheceu que houve mora inconstitucional do Congresso Nacional ao não editar legislação criminal sobre homofobia e transfobia, violando os mandamentos constitucionais de proteção à dignidade humana e de criminalização do racismo.

O voto do Relator, Min. Celso de Mello, foi no sentido de propor a interpretação da Lei 7.716/1989 (Lei do Racismo) de forma conforme à Constituição, para incluir, até que sobrevenha legislação específica, os crimes de homofobia e transfobia como formas de racismo.

Nesse sentido, a decisão reitera que a liberdade de expressão se constitui escudo para a prática de atos de discurso de ódio, por isso as manifestações que incitem ódio ou exclusão com base na identidade de gênero ou orientação sexual não estão protegidas pela garantia constitucional.

3. Resultado do Julgamento

A Corte Suprema, por maioria, julgou procedente a ADO 26/DF, determinando que os atos de homofobia e transfobia passem a ser punidos nos termos da Lei 7.716/89, até que o Congresso edite norma própria e fixando entendimento vinculante com efeitos normativos imediatos no sistema jurídico brasileiro.

A referida ação constitui um verdadeiro *overruling* institucional ao equiparar homofobia e transfobia ao racismo, o STF altera o alcance interpretativo da Lei 7.716/89, em nome da eficácia da Constituição, indo além da jurisprudência tradicional, assim como aconteceu em outros julgados, que interpretavam estritamente o conceito de racismo.

VI. Recurso Extraordinário n. 1057.258/SP

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Recurso Extraordinário n. 1057.258/SP (Repercussão Geral reconhecida, Tema 1.045)
Relator: Min. Luiz Fux
Data do julgamento: 14 de junho de 2019
Órgão julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Recorrente: Ministério Público do Estado do São Paulo
Recorrido: Benedito Barbosa dos Santos
Resultado: Recurso Extraordinário provido
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O processo tem origem em um culto religioso, no qual o pregador Benedito Barbosa dos Santos (pastor evangélico) teria se dirigido ao público com manifestações pejorativas contra religiões de matriz africana.

Segundo o MP-SP, durante o culto, transmitido por rádio, o pastor: a) ofendeu publicamente religiões afro-brasileiras; b) associou práticas dessas religiões a ações demoníacas; e c) cometeu o crime de injúria racial, conforme art. 140, §3º do Código Penal.

No Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), a Corte reconheceu a liberdade de expressão e religiosa, entendendo que o réu apenas professava sua fé de forma legítima, sendo mantido o acórdão pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Sendo assim, o MP-SP interpôs o competente recurso para o Supremo Tribunal Federal, argumentando que se tratava de discurso de ódio disfarçado de crença religiosa, e que a liberdade religiosa não autoriza ofensas a outras crenças.

2. Fundamentação Jurídica

O Supremo Tribunal Federal, ao prover o referido recurso, por maioria dos votos, destacou que:

1- A liberdade de expressão não é absoluta, tanto é verdade que o relator, Min. Luiz Fux, afirmou que o discurso de ódio está fora da proteção constitucional, citando precedentes nacionais e internacionais, inclusive o caso Ellwanger (HC 82.424/RS). Veja-se parte do voto: “A Constituição não garante imunidade à manifestação do pensamento que veicule discurso de ódio” (RE 1.057.258, voto do Min. Luiz Fux);

2- Existe uma clara distinção entre liberdade de crença e discurso discriminatório, na medida em que a CRFB/88 assegura a liberdade religiosa, porém essa liberdade não abrange o ataque a outras crenças, nem autoriza condutas injuriosas e discriminatórias. Vejamos parte do voto: “A liberdade religiosa é assegurada, mas não como escudo protetivo para práticas ilícitas” (RE 1.057.258, voto do Min. Luiz Fux);

3- O discurso de ódio é um limite jurídico da liberdade de expressão, ou seja, o STF reafirmou que manifestações públicas com potencial discriminatório e incitador de intolerância não são protegidas pelo art. 5º, IV e VI, da Constituição; e

4- Ainda que a conduta não tenha sido tipificada como racismo no sentido estrito, a injúria racial se aproxima, por sua gravidade e conteúdo, da lógica da discriminação sistemática vedada pela Constituição.

3. Resultado do julgamento

O Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário provido, por maioria de votos, e fixou a seguinte tese de repercussão geral: “A liberdade de expressão não protege discurso de ódio” (Tema 1.045).

Entende-se que houve uma superação temática jurisprudencial (*overruling*) em sede de repercussão geral, pois se consolidou que a liberdade de expressão ou religiosa não pode ser usada para legitimar ofensas a grupos vulneráveis. Portanto, o caso reitera e expande o alcance do entendimento do caso *Ellwanger*, aplicando-se agora ao campo da injúria racial em contexto religioso.

VII. Ação Penal n. 1.021/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Ação Penal n.º 1.021/DF
Relator: Min. Luiz Fux Revisora: Min. Rosa Weber
Data do julgamento: 18 de agosto de 2020
Órgão julgador: Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal
Partes: Querelante: Jean Wyllys de Matos Santos (Deputado Federal à época) Querelado: Eder Mauro (Deputado Federal)
Resultado: Ação penal julgada procedente, por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

4. Síntese do caso

O caso tem origem em uma publicação feita pelo Deputado Eder Mauro em sua página no *Facebook*, na qual divulgou um vídeo editado e manipulado com trechos de fala do Deputado Jean Wyllys durante sessão de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Violência contra Jovens Negros e Pobres, ocorrida em 14/05/2015.

Segundo o acórdão, a fala original de Jean Wyllys criticava a estrutura de exclusão racial histórica no Brasil, dizendo que: “[...] há um imaginário impregnado, sobretudo nos agentes de segurança, de que toda pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa”.

O vídeo postado por Eder Mauro cortou o contexto da fala, deixando-a com o seguinte sentido aparente: “Toda pessoa negra e pobre é potencialmente perigosa” (suprimindo a crítica e atribuindo falsamente o conteúdo discriminatório a Jean Wyllys).

5. Fundamentação Jurídica

Preliminarmente, a alegação de inépcia da queixa-crime foi rejeitada, com base no fato de que a denúncia apresentava descrição objetiva do fato e dos elementos de autoria e materialidade; enquanto a imunidade parlamentar foi afastada, com base nos seguintes fundamentos: 1) a imunidade parlamentar exige, para sua incidência que o ato incriminado tenha sido praticado *in officio* ou *propter officium*; e 2) a veiculação de vídeo com conteúdo fraudulento, para fins difamatórios, não encontra brigo na garantia da imunidade parlamentar.

Dessa forma, a Corte Suprema concluiu que a conduta de Eder Mauro não tinha relação funcional com o exercício do mandato, mas sim caráter pessoal e ofensivo, o que a exclui da proteção do art. 53 da CRFB/88.

Sobre o mérito – *animus diffamandi* – conclui-se que a edição do vídeo foi deliberadamente fraudulenta, retirando o conteúdo do seu contexto original, bem como houve intenção de atribuir declaração racista ao querelante. Por fim, evidenciou-se que a publicação teve amplo alcance e ocasionou dano à reputação e honra do deputado Jean Wyllys, motivando o ajuizamento da queixa-crime por difamação qualificada, nos moldes do que dispõe o art. 139 c/c art. 141, incisos II e II do CP.

6. Resultado do julgamento

A ação penal foi julgada procedente com a consequente condenação de Eder Mauro por crime de difamação qualificada, reconhecimento da fraude na divulgação da fala manipulada e o afastamento da imunidade parlamentar, por ausência de nexo funcional.

Aqui temos um *distinguishing* referente ao INQ 4694 (Caso Jair Bolsonaro), pois, no caso do ex-presidente se tratava de palestra polêmica, mas com conteúdo ligado ao exercício do mandato, segundo a Suprema Corte, ou seja, reconheceu a imunidade parlamentar ampla, sendo esta negada com base na desconexão com a função parlamentar e na existência de fraude comunicacional.

VIII. Ação Penal n. 1.044/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Ação Penal n.1.044/DF
Relator: Min. Alexandre de Moraes
Revisor: Min. Nunes Marques
Data do julgamento: 20 de abril de 2022
Órgão julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal

Partes:
Autor: Ministério Público Federal Réu: Daniel Lúcio da Silveira (Deputado Federal)
Resultado: Ação Penal julgada parcialmente procedente
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O Deputado Federal Daniel Silveira foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República por divulgar vídeos nas redes sociais em que:

- a) Atacavam o Supremo Tribunal Federal, especialmente ministros da Corte;
- b) Propunham a destituição violenta de ministros e afrontavam o Estado Democrático de Direito;
- c) Sugeriram medidas antidemocráticas, como o fechamento do STF e do Congresso Nacional, exortando o uso de força militar para tanto;
- d) Afirmaram que ministros “precisam levar uma surra” e sugeriram que os cidadãos deveriam “invadir o Supremo”; e
- e) Proferiram discursos de ódio institucional e incitação à violência contra as instituições republicanas.

A conduta foi enquadrada nos seguintes dispositivos: 1) o art. 18 da Lei 7.170/1983 (tentativa de abolir o Estado democrático de direito); 2) o art. 344 do Código Penal (coação no curso do processo); e 3) o art. 286, parágrafo único, do Código Penal (incitação pública à animosidade entre Forças Armadas e instituições civis).

2. Fundamentação Jurídica

Primeiramente, o STF foi categórico ao afirmar que a liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático de Direito, principalmente se tais discursos atacam a democracia, ameaçam instituições e incitam o uso de violência política.

O relator Alexandre de Moraes sustentou que a garantia do art. 53 da Constituição não pode ser usada como “escudo protetivo para atividades ilícitas”. Ou seja, a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de manifestações que guardem conexão com o desempenho da função legislativa.

3. Resultado do Julgamento

A ação penal foi julgada parcialmente procedente, condenando o Deputado Federal à época pelos crimes de: 1) tentativa de abolição violenta do Estado democrático de direito (art. 359-L do CP); b) coação no curso do processo (art. 344 do CP); e c) incitação à animosidade entre as Forças Armadas e as instituições (art. 286, parágrafo único, do CP).

Além disso, houve a decretação da perda do mandato parlamentar, com base no art. 92 do CP c/c art. 55 da CF/88 e a suspensão dos direitos políticos enquanto durarem os efeitos da condenação (art. 15, III, da CF/88).

Nesse sentido, o STF evitou a banalização da imunidade parlamentar como instrumento de impunidade, avaliando a gravidade da disseminação de discursos de ódio com teor antidemocrático e violento, principalmente diante do alcance massivo das redes sociais.

Aqui temos um *overruling*, pois, historicamente, o STF adotava interpretação ampla da imunidade parlamentar, no entanto, nesse julgamento houve restrição expressiva do alcance dessa garantia, com base na ausência denexo funcional e na gravidade do discurso de ódio antidemocrático e violento, ou seja, discursos até fora do parlamento eram protegidos pela imunidade, desde que houvesse conteúdo político, agora estabeleceu limites quando houver risco institucional.

IX. Petição n. 10.001 AgR/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Ação Penal n.1.044/DF
Relator: Min. Dias Toffoli
Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes
Data do julgamento: 06 de março de 2024
Órgão julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Querelante (Agravante): Tabata Claudia Amaral de Pontes (Deputada Federal)
Querelado: Eduardo Nantes Bolsonaro (Deputado Federal)
Resultado: Recebimento da queixa-crime, por maioria
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

A Deputada Federal Tabata Amaral propôs queixa-crime contra o também Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, imputando-lhe o crime de difamação qualificada, com base em declarações públicas que, segundo a inicial, ultrapassariam os limites da crítica política e

configurariam ofensa pessoal com ânimo de desqualificação moral, com base no artigo 139 do Código Penal e agravantes (artigo 141, inciso I, e artigo 141, §2º, do CP).

As manifestações atribuídas a Eduardo Bolsonaro teriam ocorrido fora do ambiente legislativo, e envolviam acusações que, na visão da querelante, atingiam sua honra subjetiva e imagem pública.

2. Fundamentação Jurídica

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, afastou a tese de imunidade parlamentar, com base no entendimento de que a garantia constitucional somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa, ou seja, não abrange manifestação proferidas fora do contexto funcional e não protege discursos ofensivos, mesmo que políticos, quando estes não atingem diretamente a honra subjetiva de outrem com *animus diffamandi*.

Nesse sentido, o STF elucidou que não se pode utilizar a “liberdade de expressão” como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividades ilícitas.

Dessa forma, restou configurado a presença da justa causa e regularidade da queixa-crime proposta, atendendo aos requisitos do artigo 41 do CPP e devidamente instruída com provas de materialidade (declarações públicas) e indícios de autoria.

3. Resultado do Julgamento

O STF entendeu pelo recebimento integral da queixa-crime contra Eduardo Bolsonaro, bem como o reconhecimento da não incidência da imunidade parlamentar.

A decisão reflete preocupação com as consequências do uso abusivo da imunidade parlamentar e da liberdade de expressão, destacando o risco de impunidade de ofensas pessoais travestidas de crítica política, a necessidade de resguardar o direito à honra e à reputação, mesmo no ambiente parlamentar e, por fim, a proteção contra os discursos de ódio ou difamatórios, independentemente do cargo do emissor.

O caso marca uma distinção clara em relação a outros julgados que reconhecem a imunidade parlamentar ampla, como por exemplo, o Inq. 4694 – Caso Jair Bolsonaro — no qual o STF admitiu a proteção da imunidade em discurso externo, mas com conteúdo funcional e político. Aqui, ao contrário, o STF entendeu que as manifestações não guardavam

relação com o exercício legítimo do mandato e a crítica extrapolou para o campo pessoal e ofensivo, caracterizando difamação e rompendo onexo de causalidade funcional exigido pela jurisprudência consolidada.

X. Petição n. 10.972/DF

FICHA TÉCNICA DO CASO
Número do processo: Petição n. 10.972/DF
Relator: Min. Alexandre de Moraes
Data do julgamento: 06 de novembro de 2024
Órgão julgador: Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal
Partes:
Querelante: Senador Vanderlan Vieira Cardoso Querelado: Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo
Resultado: Recebimento da queixa-crime, por unanimidade
Tipo de decisão: Julgamento colegiado

1. Síntese do caso

O Senador Vanderlan Vieira Cardoso apresentou queixa-crime contra o Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, imputando-lhe os crimes de calúnia, difamação e injúria (arts. 138, 139 e 140, do CP), com as agravantes do artigo 141, inciso II e III e §2º, do CP (funcionário público no exercício da função e por meio que facilite a divulgação).

Em apertada síntese, o Querelado teria, por meio de publicação em rede social (*Instagram*), proferido acusações pessoais e ofensivas ao Senador, sem qualquer relação com o exercício do mandato parlamentar. As ofensas continham citações nominais e foram amplamente divulgadas, alcançando grande repercussão pública, sendo estas: a) acusação genérica e grave de corrupção; b) imputação de submissão e ameaças à perda de autonomia institucional; e c) deslegitimação institucional do Senado Federal e do STF.

Além do Querelante, apareceram no vídeo os Senadores Rodrigo Pacheco, Jorge Kajuru e Davi Alcolumbre; contudo, apenas aquele apresentou a queixa-crime. Essas frases são tidas como ofensivas não apenas por seu conteúdo depreciativo, mas por acusarem diretamente senadores de corrupção e submissão institucional, com finalidade difamatória.

2. Fundamentação Jurídica

O voto do relator destaca que a queixa-crime expõe de forma compreensível e coerente os fatos e todos os requisitos exigidos, permitindo ao acusado a compreensão da imputação e

o pleno exercício do seu direito de defesa, sendo assim, reconhecida a presença dos requisitos do art. 41 do CPP e da justa causa (art. 395, III, CPP).

Ademais, haveria a inaplicabilidade da imunidade parlamentar, pois a manifestação foi realizada fora da tribuna da Câmara dos Deputados (em rede social de longo alcance), sem qualquer relação com a função legislativa e, por fim, com caráter pessoal, ofensivo e difamatório.

Dessa forma, o STF reafirmou que a imunidade do art. 53 da CF/88 não se aplica quando não há vínculo funcional entre a fala e o mandato, pois não se pode utilizar da liberdade de expressão como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividades ilícitas.

3. Resultado do julgamento

O Supremo Tribunal Federal entendeu pelo recebimento da queixa-crime por unanimidade, sendo rejeitada a tese de imunidade parlamentar, por ausência de nexo funcional.

A decisão busca proteger a integridade do debate público e a honra subjetiva dos agentes políticos, evitando a banalização da imunidade parlamentar como escudo para ofensas pessoais nas redes sociais e a transformação da liberdade de expressão

O caso reforça uma linha jurisprudencial consolidada pelo STF que distingue entre as falas protegidas pela imunidade (aquelas proferidas *in officio* ou *propter officium*) e as declarações pessoais, feitas em redes sociais, com ânimo ofensivo, desvinculadas da função pública.

CONCLUSÃO

A leitura concatenada dos precedentes revela itinerário jurisprudencial que parte da afirmação, no HC 92.424/RS, de que a liberdade de expressão não ampara manifestações negacionistas e discriminatórias dirigidas a grupos historicamente vulnerabilizados e avança para a incorporação de critérios mais finos de aferição do ilícito comunicacional. Decisões posteriores, como a ADO 26 e o RE 1.057.258/SP, reforçam que o discurso de ódio constitui limite normativo da expressão, sobretudo quando ultrapassa o dissenso político e ingressa em campos de incitação, hostilidade ou inferiorização de grupos, ao passo que julgados como o

RHC 134.682/BA demarcam, com igual nitidez, o âmbito protegido da liberdade religiosa quando ausentes elementos opressivos ou de supressão de direitos.

No que tange à imunidade parlamentar, observa-se um gradiente de proteção condicionado ao nexo funcional, ao contexto de veiculação e à natureza do enunciado. A Corte distingue, com progressiva clareza, manifestações conexas ao exercício do mandato, ainda que firmes e contundentes, de enunciados pessoais que instrumentalizam a visibilidade do cargo para ofender, manipular ou difundir hostilidade antidemocrática. Nessa direção, decisões como a AP 1.021/DF e a Pet 10.001 AgR/DF afastam a imunidade quando ausente pertinência funcional e presente *animus difamandi*, ao passo que a AP 1.044/DF sinaliza que a prerrogativa não pode converter-se em salvo-conduto para ataques às instituições e incitação à violência.

Do ponto de vista analítico, emergem três vetores que organizam a resposta jurisdicional: o ambiente em que a fala é proferida, distinguindo-se espaços institucionais de circuitos comunicacionais massivos; a qualificação do conteúdo, separando crítica política de hostilidade discriminatória, fraude comunicacional ou convocação antidemocrática; e a identificação do público-alvo, com especial tutela quando se trata de grupos vulneráveis. Esses elementos, lidos à luz do princípio da dignidade humana e do pluralismo político, funcionam como critérios operativos para a delimitação do ilícito comunicacional e para a aferição do alcance da imunidade material.

Em termos de utilidade para o trabalho, o conjunto de precedentes aqui sintetizado fornece base empírica para a modelagem dos parâmetros de nexo funcional, proporcionalidade e responsabilização subsequente empregados no corpo da dissertação. Ao mesmo tempo, sustenta as diretrizes propositivas voltadas ao aprimoramento do Conselho de Ética e à atualização da Resolução n. 25/2001, na medida em que traduz em categorias operacionais os limites entre crítica legítima, abuso comunicacional e discurso de ódio, oferecendo referências consistentes para a gradação de sanções, para a padronização procedimental e para a proteção do espaço deliberativo.

ANEXO A – PRODUTO TÉCNICO

Exposição de Motivos

A presente proposta busca atualizar o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, adequando-o à evolução da jurisprudência constitucional brasileira e às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no campo dos direitos humanos, em especial no combate ao racismo, à discriminação e à incitação ao ódio. O ordenamento interno já consagra a centralidade da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do pluralismo político (arts. 1º, III, 3º, IV e 5º, caput, CF), bem como a vedação a práticas discriminatórias, notadamente ao racismo, erigido a crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII).

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que a liberdade de expressão, embora condição de possibilidade do regime democrático, não protege manifestações que neguem a humanidade de pessoas ou grupos. No julgamento do chamado caso Ellwanger, a Corte assentou que discursos de caráter racista não se abrigam na liberdade de expressão, justamente por atentarem contra o núcleo da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Em decisões mais recentes, a jurisprudência vem ampliando a tutela contra práticas análogas dirigidas a outros grupos vulnerabilizados (como no reconhecimento da homotransfobia como espécie de racismo), reforçando a necessidade de instrumentos normativos capazes de responder ao discurso de ódio sem esvaziar o espaço do debate público robusto.

No âmbito parlamentar, a imunidade material prevista no art. 53 da Constituição é garantia institucional voltada a assegurar o livre exercício do mandato, protegendo opiniões, palavras e votos em conexão com a função legislativa. Ela, contudo, não se presta a legitimar manifestações que desvirtuem por completo a finalidade do cargo e sejam instrumentalizadas para desumanizar, excluir ou incitar hostilidade contra pessoas ou grupos em razão de características identitárias. A proposta, ao explicitar que a responsabilização se dá na esfera ético-disciplinar, não pretende relativizar a imunidade nas ordens civil ou penal, mas afirmar que a própria Casa tem o dever de zelar para que a proteção institucional não seja convertida em salvo-conduto para práticas incompatíveis com a Constituição e com os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil.

A minuta define, em termos normativos, o conceito de discurso de ódio para fins ético-disciplinares, delimitando-o às hipóteses em que a manifestação ultrapassa o âmbito do

debate político legítimo e se volta à inferiorização, estigmatização, desumanização, exclusão ou incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência contra pessoas ou grupos, com base em características identitárias. Ao enunciar critérios como contexto, finalidade, alcance, potencial lesivo, eventual retratação e reiteração da conduta, o texto propõe um filtro que busca distinguir, de um lado, a crítica política dura – inerente ao pluralismo democrático – e, de outro, comunicações que, na prática, expulsam determinados sujeitos do espaço público ou fomentam agressões contra eles.

Nesse ponto, a proposta dialoga com iniciativas legislativas já em tramitação, como o Projeto de Lei nº 7.582/2014, que procura sistematizar os crimes de ódio e intolerância no ordenamento penal e trabalha com a noção de “grupos vulneráveis” ou “grupos protegidos” a partir de características como raça, etnia, religião, orientação sexual, identidade de gênero, condição migratória, entre outras.

Ao remeter, no texto do Código de Ética, às características identitárias já reconhecidas pela Constituição, pela legislação antidiscriminatória e pelos tratados internacionais de direitos humanos, a proposta evita tanto a rigidez de uma lista fechada quanto a arbitrariedade de um conceito puramente aberto, ancorando a noção de “grupos protegidos” em parâmetros normativos objetivos e na experiência acumulada de tutela de grupos historicamente submetidos à discriminação, violência e exclusão estrutural.

A calibragem adotada também dialoga com referenciais internacionais, tais como o Plano de Ação de Rabat, elaborado no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, e a Estratégia e Plano de Ação das Nações Unidas sobre Discurso de Ódio (2019). Esses instrumentos recomendam que Estados adotem respostas graduadas ao discurso de ódio – combinando medidas legais, políticas e educativas – e que reservem a intervenção mais severa (especialmente na esfera penal) para situações em que se verifique um limiar elevado de risco, considerando fatores como contexto, posição do orador, conteúdo e forma do discurso, alcance e probabilidade de resultarem em violência ou discriminação. Ao transpor para o plano ético-disciplinar esse tipo de abordagem contextual, a Câmara dos Deputados alinha seu Código de Ética às melhores práticas internacionais, reforçando a prevenção sem comprometer indevidamente a liberdade de expressão política.

No plano institucional, a proposta introduz medidas cautelares proporcionais – como a retirada de conteúdo de canais oficiais, a vedação de uso de verbas públicas para impulsionamento e o impedimento temporário de relatorias em matérias sensíveis – que podem ser acionadas em hipóteses de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, propiciando resposta célere a situações de risco sem antecipar o mérito do processo. Ao lado dessas

cautelares, prevê-se um conjunto de medidas pedagógicas e restaurativas (retratação pública, participação em programas formativos e ações restaurativas quando cabíveis), reforçando o caráter não apenas sancionatório, mas também educativo e reparador do sistema ético-disciplinar.

Por fim, a gradação das sanções ético-disciplinares, da censura escrita e das medidas formativas à suspensão de prerrogativas e, nos casos mais graves ou reiterados, à perda do mandato, oferece maior previsibilidade e transparência, ao mesmo tempo em que evita respostas desproporcionais ou seletivas. A lógica subjacente é a de que o Parlamento deve ser espaço de confronto vigoroso de ideias, mas não pode admitir que a autoridade conferida pelo voto seja utilizada para deslegitimar, desumanizar ou ameaçar segmentos da população que a própria Constituição se comprometeu a proteger. A disciplina proposta, ao articular responsabilidade interna, parâmetros objetivos de avaliação e respeito à liberdade de expressão funcional, pretende contribuir para um ambiente deliberativo mais inclusivo, plural e compatível com os compromissos democráticos do Estado brasileiro.

Minuta de Resolução

Altera a Resolução nº 25, de 2001 (Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados), para disciplinar manifestações configuradoras de discurso de ódio, estabelecer parâmetros de apuração, graduar sanções e instituir medidas educativas e preventivas.

O CONGRESSO NACIONAL, por intermédio da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições regimentais e constitucionais,

RESOLVE:

Art. 1º A Resolução nº 25, de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – acrescente-se ao art. 3º o inciso XII e o §4º, com a seguinte redação:

“Art. 3º ...

XII – constitui quebra de decoro a prática de discurso de ódio, assim entendido o uso de expressões, símbolos, mensagens, gestos, imagens ou quaisquer outras formas de comunicação que, em razão de características identitárias (tais como raça, cor, etnia, nacionalidade, religião, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, idade, deficiência, condição migratória ou outras equivalentes), incitem, promovam ou justifiquem discriminação, hostilidade ou violência contra pessoas ou grupos, inclusive quando a manifestação se dê em ambientes digitais, meios de comunicação social ou eventos públicos.

§4º Para os fins do inciso XII, a inviolabilidade de opiniões, palavras e votos (art. 53 da Constituição) não obsta a responsabilidade ético-disciplinar quando demonstrado o nexo com a atividade parlamentar e a ofensa aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do pluralismo, cabendo ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar proceder à avaliação do contexto, da finalidade e do potencial lesivo da manifestação.”

II – insira-se, após o art. 3º, o Capítulo III-A e os arts. 3-A a 3-F:

“CAPÍTULO III-A

DO DISCURSO DE ÓDIO E DAS MEDIDAS CORRELATAS

Art. 3-A Considera-se discurso de ódio, para fins ético-disciplinares, a manifestação que ultrapasse o terreno do debate político e se volte à inferiorização, estigmatização, desumanização, exclusão, incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência contra pessoas ou grupos em razão de características identitárias referidas no art. 3º, XII.

Art. 3-B Caracterizam, entre outras, hipóteses de infração ética por discurso de ódio:

I – negar, minimizar, justificar ou exaltar crimes contra a humanidade como forma de hostilidade dirigida a grupos protegidos;

II – empregar estereótipos degradantes, insultos ou provocações com intuito de humilhar, silenciar ou excluir pessoas ou grupos do debate público;

III – reiterar publicações, impulsionamentos ou pronunciamentos com conteúdo discriminatório após notificação do Conselho de Ética ou de decisão desta Casa;

IV – utilizar recursos, estruturas ou canais institucionais, incluídos perfis oficiais e espaços de comunicação do mandato custeados com verbas públicas, para difundir conteúdo de ódio;

V – coagir, assediar ou promover perseguição sistemática on-line ou off-line dirigida a grupos protegidos, valendo-se da visibilidade do cargo.

§1º Para os fins deste Código, consideram-se grupos protegidos os conjuntos de pessoas identificáveis em razão das características identitárias mencionadas no inciso XII do art. 3º ou de outras equivalentes reconhecidas pela Constituição, pela legislação antidiscriminatória e pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, notadamente grupos historicamente submetidos à discriminação, violência ou exclusão estrutural, tais como aqueles definidos por raça, cor, etnia, nacionalidade ou origem nacional, religião ou crença, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, idade, deficiência, condição migratória, de refúgio, de apatridia, situação de rua, classe e origem social, sem prejuízo da proteção de outros grupos comparáveis.

Art. 3-C Na apreciação do fato, o Conselho de Ética observará, entre outros critérios:

I – contexto, finalidade e alcance da manifestação;

- II – vínculo funcional com o mandato e eventual instrumentalização da função pública;
- III – intensidade do potencial lesivo, tais como risco de emulação, mobilização hostil, chamados à ação;
- IV – existência de retratação célere e efetiva ou, ao contrário, reiteração;
- V – uso de canais ou recursos públicos para difusão;
- VI – proteção de vítimas e preservação do ambiente deliberativo.

Art. 3-D Verificados probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo disciplinar, o Conselho poderá, por decisão fundamentada e *ad referendum* do Plenário, adotar medidas acautelatórias proporcionais, tais como:

- I – determinação de retirada de conteúdo de canais institucionais e perfis oficiais sob controle da Casa ou do mandato;
- II – vedação ao uso de verba pública para impulsionamento de conteúdos enquanto durar a apuração;
- III – impedimento temporário de ocupar relatorias em matérias de direitos humanos, minorias e afins, quando a conduta investigada comprometer a isenção;
- IV – obrigação de resguardar dados de publicação para fins probatórios.

Parágrafo único. As cautelares observarão contraditório e poderão ser revistas a qualquer tempo.

Art. 3-E Sem prejuízo das sanções do art. 10, o Conselho poderá estabelecer:

- I – retratação pública proporcional ao alcance da ofensa;
- II – participação obrigatória em programa formativo sobre direitos humanos, igualdade e combate à discriminação;
- III – ações restaurativas, quando viáveis e com anuência das vítimas.

Art. 3-F Apontados indícios de ilícito penal ou cível, a Presidência remeterá peças ao Ministério Público e demais autoridades competentes, independentemente da apuração ética.”

III – o art. 10 passa a vigorar com a seguinte redação, ajustando gradação e hipóteses (mantida a numeração original dos incisos e acrescidos §§):

“Art. 10 Sem prejuízo das disposições constitucionais sobre perda de mandato, as sanções ético-disciplinares aplicáveis, consideradas a gravidade do fato, a culpabilidade, a repercussão e a reincidência, são:

- I – advertência verbal, em sessão do Conselho;
- II – censura escrita, com publicação no Diário da Câmara dos Deputados;

III – suspensão de prerrogativas regimentais e de participação em órgãos da Casa por até 180 dias, com impedimento de ocupar cargos de direção ou relatorias e sem prejuízo do exercício do voto em Plenário;

IV – perda do mandato, nos termos do art. 55, II e § 2º, da Constituição, quando o fato importar quebra grave de decoro, especialmente nas hipóteses do art. 3-B, I, ou em caso de reiteração qualificada.

§1º Nas infrações por discurso de ódio, a sanção mínima será a censura escrita, podendo o Conselho, motivadamente, substituir a advertência por medidas pedagógicas quando houver retratação imediata, ausência de reiteração e baixo potencial lesivo.

§2º A suspensão de prerrogativas do inciso III poderá cumular-se com medidas pedagógicas do art. 3-E.

§3º A reincidência específica em discurso de ódio no período de 24 meses autoriza a majoração da sanção e a proposição de perda do mandato, se cabível.”

Art. 2º Os processos por suposta prática de discurso de ódio terão tramitação preferencial no Conselho de Ética, observados, no que couber, os prazos abreviados:

I – defesa prévia em 10 dias;

II – instrução probatória em até 30 dias, prorrogável por igual período mediante decisão fundamentada;

III – relatório e voto em 10 dias após encerrada a instrução;

IV – preferências na pauta do Plenário quando proposta sanção dos incisos III e IV do art. 10.

Art. 3º As novas disposições integram-se ao Regimento Interno, cabendo à Mesa promover os ajustes necessários em atos normativos secundários e sistemas de comunicação institucional.

Art. 4º A interpretação deste Código observará os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e do pluralismo político, bem como os deveres internacionais assumidos pelo Brasil no combate à discriminação e à incitação ao ódio, sem prejuízo da inviolabilidade parlamentar enquanto garantia institucional do livre exercício do mandato.

Art. 5º Aplica-se a nova disciplina aos fatos posteriores à sua vigência e, quanto aos processos em curso, às fases ainda não iniciadas, preservados o contraditório e o devido processo legal.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor após 60 (sessenta) dias de sua publicação.