



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

VOTO EM SEPARADO - CCJ
(ao PL nº 2.162/2023)

I – RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.162, de 2023, oriundo da Câmara dos Deputados.

A proposição original, de iniciativa do Deputado Marcelo Crivella, operava no campo da extinção da punibilidade, propondo um perdão amplo aos participantes de manifestações políticas ocorridas a partir de 30 de outubro de 2022.

Contudo, em parecer proferido no Plenário da Câmara, sob a relatoria do Deputado Paulo Pereira da Silva, alterou-se substancialmente o escopo da matéria, convertendo-a em uma revisão das regras de dosimetria penal e progressão de regime, com alterações diretas no Código Penal e na Lei de Execução Penal (LEP).

O relator pretendeu, ao menos em tese, manter a tipicidade das condutas dos Crimes Contra as Instituições Democráticas, mitigando, entretanto, o rigor das sanções, criando cenário favorável que alcançaria fatos pretéritos, em razão do princípio da retroatividade da norma penal mais benéfica (art. 5º, XL, CF).

No âmbito do Código Penal, a inclusão do artigo 359-M-A determina que, quando os crimes de abolição violenta do Estado Democrático de Direito e de golpe de Estado forem cometidos no mesmo contexto fático, deve-se aplicar obrigatoriamente a regra do concurso formal próprio, impedindo-se a soma aritmética das penas e determinando a aplicação da pena do crime mais grave com um aumento fracionado.

Além disso, o novo artigo 359-V cria uma causa de diminuição de pena para crimes praticados em "contexto de multidão". Esse dispositivo estabelece que, se o agente não exerceu liderança nem financiou os atos, sua pena será reduzida de um a dois terços.

Simultaneamente, o texto promove alterações profundas na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) para facilitar a progressão de regime e a remição de pena. O relator propõe a alteração do artigo 112 para fixar a fração de um sexto (1/6) como regra geral para a progressão de regime, elencando um série de exceções em seus incisos.

A matéria tramitou em regime de urgência na Câmara dos Deputados e chega a este Senado Federal sob a justificativa de pacificação nacional e correção de desproporcionalidades punitivas.

Todavia, como se demonstrará, a análise detida do texto revela que as soluções legislativas adotadas geram preocupantes repercussões sistêmicas no ordenamento jurídico brasileiro, extrapolando consideravelmente o âmbito de aplicação originalmente pretendido, e criando insegurança jurídica que, em hipótese alguma, pode ser permitida.

É o relatório. Passa-se à fundamentação do voto.

II - ANÁLISE

O escrutínio técnico e político do Substitutivo encaminhado pela Câmara dos Deputados revela uma situação de extrema gravidade que impõe, por imperativo de responsabilidade legislativa e compromisso inarredável com a segurança pública nacional, a necessidade de sua integral rejeição.

O Senado Federal, na qualidade de Casa Revisora, não pode atuar como mero homologador de decisões que, a pretexto de solucionar uma conjuntura específica, acabam por fragilizar a estrutura normativa de combate ao crime no Brasil. A análise da matéria, portanto, transcende a simples disputa partidária; trata-se de impedir que uma alteração legislativa casuística desestabilize todo o sistema criminal.

É imperioso reconhecer, de antemão, que o debate sobre a proporcionalidade das sanções impostas aos envolvidos nos eventos de 08 de janeiro é não apenas legítimo, mas necessário.

Há um consenso crescente sobre a necessidade de distinguir, com clareza, os financiadores e mentores intelectuais daqueles indivíduos que agiram sob a influência da psicologia de massas, sem poder de comando ou recursos para custear os atos. A busca por uma justiça que individualize a conduta e aplique penas razoáveis é um pilar do Estado Democrático de Direito e não deve ser ignorada por este Parlamento.

Todavia, a solução apresentada no Substitutivo erra drasticamente no método e na abrangência. Ao tentar corrigir eventuais excessos punitivos contra um grupo determinado, o texto adota uma redação absolutamente inadequada que gera riscos incalculáveis para a aplicação das normais penas vigentes.

A proposta não se limita a resolver o problema que enuncia. Ao revés, instrumentaliza a legislação criminal, padecendo de vícios insanáveis de técnica legislativa e dogmática. O que se observa é a tentativa de utilizar remédios sistêmicos — que alteram regras gerais para todos os condenados do país — para sanar falhas pontuais, criando, com isso, efeitos colaterais desastrosos que beneficiarão a criminalidade comum e organizada, muito além do escopo original do debate político.

1. O Risco Sistêmico e o Esvaziamento do “Pacote Anticrime”

Um dos pontos mais críticos e perigosos do Substitutivo reside na alteração do art. 112 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Ao tentar beneficiar um grupo específico, a Câmara dos Deputados propôs uma inversão metodológica temerária: estabeleceu no *caput* do artigo uma regra geral branda — progressão de regime após o cumprimento de apenas 1/6 (um sexto) da pena — e tentou resguardar a severidade punitiva através de uma lista de exceções nos incisos.

Essa técnica cria um verdadeiro vácuo normativo favorável à criminalidade. No Direito Penal, a clareza é mandatória. Ao estabelecer a leniência como regra geral no *caput*, qualquer delito grave que, por falha de redação, lapso legislativo, surgimento de nova modalidade criminosa ou interpretação judicial divergente, não se encaixe na literalidade estrita das exceções, cairá automaticamente na vala comum da regra benéfica de 1/6.

Na prática, isso significa que condenados por crimes violentos, integrantes de facções criminosas e autores de delitos de alta periculosidade que consigam, por meio de teses

defensivas, afastar a incidência das qualificadoras ou dos tipos específicos listados nas exceções, terão garantido o direito à progressão acelerada.

Trata-se de oferecer à criminalidade organizada um atalho legal para a impunidade, permitindo que indivíduos perigosos retornem ao convívio social muito antes do tempo necessário para a cessação de sua periculosidade.

Nesse contexto, a aprovação do texto proveniente da Câmara dos Deputados teria como consequência o sepultamento de parte substancial do "Pacote Anticrime" (Lei nº 13.964/2019), que estabeleceu um escalonamento rigoroso e progressivo baseado na gravidade objetiva do fato.

A aprovação deste texto abriria margem também para uma avalanche de pedidos de revisão criminal e *Habeas Corpus* por parte de integrantes de facções criminosas e organizações voltadas ao crime violento, que se utilizariam de interpretação extensiva e de analogia *in bonam partem* para reduzir seu tempo de encarceramento.

2. A Inadequação Técnica do Concurso Formal (Art. 359-M-A)

No âmbito do Direito Penal material, o Substitutivo incorre em grave erro técnico ao inserir o artigo 359-M-A no Código Penal. A tentativa de impor, por via legislativa, a regra do concurso formal próprio para os crimes contra o Estado Democrático de Direito revela um desconhecimento da natureza dos delitos em questão e acaba por desvirtuar o sistema de dosimetria penal brasileiro.

A relação existente entre os crimes de Abolição Violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359-L) e Golpe de Estado (art. 359-M), quando praticados no mesmo contexto fático e temporal, não comporta a aplicação de concurso de crimes — seja ele material ou formal —, mas sim a incidência do princípio da consunção.

A conduta de tentar abolir o Estado de Direito (impedir ou restringir o exercício dos poderes constitucionais) funciona, invariavelmente, como um crime-meio ou uma etapa necessária para a consumação do crime-fim, que é a deposição do governo legitimamente constituído (Golpe de Estado).

Não há, no plano da realidade fática, como alguém tentar depor violentamente um governo eleito (Golpe) sem, no mesmo ato, tentar restringir o exercício dos poderes constitucionais (Abolição).

As condutas se sobrepõem. Aquele que avança contra a sede dos Três Poderes com o intuito de derrubar o Presidente da República está, por imperativo lógico, abolindo o funcionamento das instituições. Não existem desígnios autônomos que justifiquem a dupla punição. Punir o agente pelos dois crimes, ainda que com a exasperação menor do concurso formal (aumento de 1/6), mantém a violação ao princípio do *ne bis in idem*, pois o Estado estaria sancionando o cidadão duas vezes pelo mesmo fato naturalístico.

A positivação expressa do concurso formal, como pretende a Câmara dos Deputados, cria uma "camisa de força" legislativa que, além de tecnicamente equivocada, gera um precedente perigoso.

Ao cristalizar na lei que crimes desse capítulo *devem* ser tratados como concurso formal, o legislador retira do juiz a capacidade de análise do caso concreto e valida uma estrutura de acusação duplicada que deveria ser rechaçada na origem.

Em outras palavras, a proposta tenta corrigir um excesso judicial (a soma aritmética das penas) com um erro legislativo (o concurso formal artificial), resultando em um hibridismo jurídico que não atende à justiça nem à técnica.

Nessa esteira, a inserção do artigo 359-M-A, ao fixar legislativamente o concurso formal para uma situação fática complexa, inaugura uma perigosa exceção que dificilmente ficará restrita aos Crimes contra o Estado Democrático de Direito.

A técnica penal brasileira reserva à Parte Geral do Código (arts. 69 a 71) a definição dos critérios para o concurso de crimes, cabendo ao juiz, na análise do caso concreto, identificar se houve unidade ou pluralidade de ações e desígnios.

Ao atrair essa matéria para a Parte Especial e fixar a solução jurídica, o Substitutivo cria um paradigma de leniência que poderá ser invocado para desconstruir a punição de outros delitos graves.

O perigo reside justamente na sinalização legislativa de que crimes pluriofensivos, na medida em que atingem bens jurídicos distintos, quando praticados em um "mesmo contexto", mereceriam tratamento benevolente de unidade delitiva.

Se o Parlamento reconhece que tentar abolir o Estado de Direito e depor o governo — atos que violam a Constituição e as instituições — constituem uma única ação punível com aumento fracionado, qual argumento restará para impedir que a defesa de criminosos comuns invoque a mesma lógica para delitos de roubo com restrição de liberdade, extorsão ou mesmo o porte de armas conexo ao tráfico de drogas?

Abre-se perigoso caminho para a tese da "unidade de contexto" como fator impeditivo do cúmulo material. Defensores de facções criminosas poderão argumentar que se para o crime político, que atenta contra a nação, a pluralidade de atos no mesmo contexto não gera soma de penas, o mesmo raciocínio deve ser aplicado a crimes patrimoniais ou de tráfico, forçando o Judiciário a abandonar o concurso material em favor do concurso formal.

Essa alteração casuística funciona, portanto, como um "cavalo de Troia": ao tentar salvar um grupo específico de condenados, ela implanta no Código Penal uma premissa de que a complexidade da ação criminosa justifica a redução da pena, e não o seu agravamento. Isso pode levar à derrocada da jurisprudência consolidada sobre crimes complexos, reduzindo drasticamente as penas de criminosos habituais sob o pálio de uma nova interpretação legislativa mais favorável, irradiando a impunidade para muito além dos fatos de 08 de janeiro.

A solução técnica correta, justa e alinhada à melhor doutrina penal é, sem dúvida, o reconhecimento legal da absorção do delito menos grave pelo mais grave.

Se o agente tentou dar um Golpe de Estado, deve responder exclusivamente pela pena do artigo 359-M, sendo a abolição do Estado de Direito considerada impunível ou meio de execução já punido no tipo principal.

Somente a consunção elimina o *bis in idem*, garantindo uma punição rigorosa, porém racional, sem a necessidade de malabarismos legislativos que deformam a Teoria do Delito para alcançar um resultado político de redução de pena.

3. A Neutralização do Marco Legal de Combate ao Crime Organizado

Além da desestruturação sistêmica da execução penal já demonstrada, a aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados gera uma antinomia insuperável com os esforços estratégicos desta Casa para endurecer o enfrentamento às organizações criminosas, consubstanciados especificamente no trâmite do Projeto de Lei nº 5.582, de 2025, que institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado.

Estamos diante de uma contradição que não pode ser ignorada: ao mesmo tempo em que o Senado Federal avança para asfixiar as facções criminosas, o texto sob análise sabota, na origem, a eficácia desse novo ferramental jurídico.

Enquanto o PL nº 5.582/2025 busca impor um rigor severo à progressão de regime para integrantes de facções e milícias — estabelecendo frações de cumprimento de pena que variam de 70% a 85% para reincidentes em crimes graves, o Substitutivo da Câmara caminha na contramão, tentando consolidar a fração de 1/6 (um sexto), como regra matriz para a progressão.

A aprovação do texto da Câmara criará um hiato de impunidade irreversível através do mecanismo da retroatividade. Ao instituir regras de progressão mais flexíveis neste momento, o Substitutivo cria uma norma mais branda que beneficiará imediatamente toda a massa carcerária vinculada a facções que não se enquadre nas restritas exceções do texto.

Cria-se, assim, um direito adquirido à progressão acelerada. Mesmo que o Marco Legal Antifacção (PL nº 5.582/2025) venha a ser aprovado posteriormente com suas regras mais rigorosas, ele encontrará a barreira constitucional da irretroatividade da lei penal mais gravosa (art. 5º, XL, CF), não podendo alcançar esses indivíduos. Na prática, o Parlamento estaria protegendo a atual geração de criminosos contra o endurecimento penal que ele mesmo pretende aprovar.

Chancelar o texto da Câmara significa, portanto, anular preventivamente a eficácia do PL nº 5.582/2025.

O Senado Federal não pode incorrer na incoerência de endurecer o discurso contra o crime organizado com uma mão, prometendo rigor à sociedade, mas, com a outra, aprovar

uma legislação que abre as portas das prisões sem qualquer razoabilidade, inviabilizando a aplicação futura do próprio remédio que prescreveu.

4. A potencial ineficácia das emendas corretivas

Há, ainda, um risco procedimental de natureza constitucional que não pode ser ignorado por este colegiado e que torna a estratégia de "aprimoramento do texto" uma verdadeira armadilha política.

Como a Câmara dos Deputados figura como Casa Iniciadora deste projeto, a eventual aprovação da matéria pelo Senado Federal, ainda que condicionada a profundas emendas supressivas ou modificativas para sanar os vícios apontados — como a exclusão da regra de 1/6 para progressão de regime ou a correção do concurso de crimes —, não encerra o ciclo legislativo. Pelo contrário, devolve a palavra final, e decisiva, aos Deputados.

Sob a ótica do bicameralismo federativo (art. 65, parágrafo único, CF), o retorno do projeto à Casa Iniciadora confere a esta uma prerrogativa soberana sobre as alterações propostas pela Casa Revisora.

Nesse cenário, a Câmara dos Deputados terá a faculdade de rejeitar todas as emendas de salvaguarda aprovadas pelo Senado — aquelas que objetivam proteger a Lei de Execução Penal e corrigir a teratologia do concurso formal — e, ato contínuo, encaminhar à sanção presidencial o seu texto original, com todas as falhas, omissões e riscos apontados.

Ao aprovar o projeto com emendas, o Senado Federal corre o risco real de legitimar a tramitação da matéria, fornecendo o fôlego jurídico necessário para que ela sobreviva, apenas para ver suas contribuições técnicas descartadas na etapa final. O Senado tornar-se-ia, na prática, refém de um texto que já nasce comprometido, assumindo a "paternidade solidária" de uma legislação desastrosa sem ter qualquer garantia real de que suas correções prevaleceriam.

Portanto, a única forma segura, definitiva e responsável de evitar esse desfecho é a rejeição integral do Substitutivo.

Somente essa medida, a ser adotada por esta Casa Revisora, possui o condão de estancar o processo legislativo e proteger a sociedade dos riscos que o texto representa.

5. Da imperiosa necessidade de apresentação de nova proposição legislativa capaz de sanar todos os vícios apontados

A rejeição integral do Substitutivo ora examinado não deve ser confundida, em hipótese alguma, com omissão legislativa ou insensibilidade política diante das controvérsias que envolvem as condenações recentes.

Este Parlamento reconhece que o princípio da individualização da pena exige uma distinção clara entre os mentores intelectuais, os financiadores e a massa de manobra envolvida em tumultos, e que a dosimetria penal não pode servir como instrumento de vingança institucional, mas deve guardar estrita proporcionalidade com a gravidade da conduta individual.

Contudo, a busca por justiça no caso concreto não pode custar o preço da segurança jurídica de todo o ordenamento jurídico.

Diante de um texto que padece de vícios estruturais insanáveis — que vão desde a teratologia dogmática na tipificação do concurso de crimes até o enfraquecimento sistêmico da Lei de Execução Penal —, a única via responsável é a apresentação de uma nova baliza normativa que ataque o problema sem destruir o sistema.

Não se trata de remendar um tecido legislativo irremediavelmente rasgado, mas de tecer uma nova solução técnica, cirúrgica e equilibrada. É imperioso, portanto, que o Senado Federal assuma o protagonismo de propor um novo e robusto texto, sem aventuras jurídicas que gerem efeitos colaterais indesejados para a criminalidade comum e organizada.

O novo texto, a nosso juízo, deve adotar a teoria da consunção (absorção) para resolver o conflito aparente de normas entre os crimes contra o Estado Democrático de Direito, reconhecendo que o crime-meio deve ser absorvido pelo crime-fim, ajustando a pena de forma lógica e justa sem a necessidade de criar regras de concurso artificiais.

Mais importante ainda: a nova legislação deve resolver o problema específico dos atos antidemocráticos sem alterar a regra geral do artigo 112 da Lei de Execução Penal. O Senado tem o dever de construir uma alternativa que ofereça a gradação penal correta para o "crime de multidão", sem abrir as portas das prisões para líderes de facções, milicianos ou criminosos violentos, preservando integralmente as conquistas do Pacote Anticrime, os avanços do Marco Legal de Combate ao Crime Organizado e a segurança da sociedade brasileira.

III – VOTO

Diante do exposto, considerando todos os fundamentos anteriormente expostos, voto pela **REJEIÇÃO** do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2.162, de 2023, conclamando o Senado Federal a apresentar nova proposição legislativa, consentânea com os anseios sociais, capaz de distribuir a justiça de modo justo e proporcional, mas sem abdicar da boa técnica e do prestígio à segurança jurídica.

Sala da Comissão,

Senador **ALESSANDRO VIEIRA**