



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7966, 7967, 7968 e 7969

Requerentes: Associação Brasileira de Imprensa - ABI, Federação PSOL-REDE, PSOL e Rede Sustentabilidade, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Verde - PV, Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Comunista do Brasil - PCdoB

Requerido: Congresso Nacional

Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES

*Direito Constitucional e Penal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7966, 7967, 7968 e 7969. Exame conjunto. Lei nº 15.402/2026, que altera dispositivos da Lei nº 7.210/1984 e do Decreto-Lei nº 2.848/1940, relativamente à progressão de regime, à remição da pena em regime domiciliar, ao concurso de crimes e à causa especial de diminuição de pena aplicáveis a delitos contra o Estado Democrático de Direito. Alegações de inconstitucionalidade formal. Processo legislativo bicameral. Artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Necessidade de discussão e aprovação por ambas as casas, garantindo-se lealdade e paridade deliberativa quanto às questões substantivas avaliadas. Emenda nº 6/CCJ aprovada pelo Senado Federal. Alteração substancial do conteúdo normativo deliberado pela Câmara dos Deputados. Qualificação indevida como emenda de redação. Ausência de retorno da proposição à Casa iniciadora. Supressão de instância configurada. Veto presidencial integral. Artigo 66, § 4º, da Constituição Federal. Ato cuja reapreciação parlamentar deve recair sobre a totalidade do objeto vetado. Preservação da unidade e do impacto da manifestação presidencial. Declaração de prejudicialidade de parte do conteúdo vetado pela Presidência do Congresso Nacional. Posterior votação apenas da parcela remanescente. Resultado normativo distinto daquele encaminhado à sanção presidencial e daquele integralmente vetado pelo Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado. Alegações de inconstitucionalidade material. Estado Democrático de Direito como fundamento da República, cláusula pétrea e pressuposto de validade de toda a ordem constitucional. Artigos 1º, caput; 5º, inciso XLIV; e 60, § 4º, da Constituição Federal. Mandamento constitucional de criminalização qualificada. Proporcionalidade como proibição de proteção insuficiente. Regime penal e executório mais favorável precisamente em relação aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. Incompatibilidade dos dispositivos impugnados com os princípios da individualização da pena, da isonomia, da separação de Poderes e da impessoalidade. Inconstitucionalidade material configurada. Medida cautelar. Plausibilidade jurídica do pedido decorrente dos vícios formais e materiais identificados. Perigo na demora. Suspensão cautelar como medida necessária à preservação da eficácia do julgamento definitivo. Manifestação pela concessão da medida cautelar e, no mérito, pela procedência dos pedidos.*

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

# 1. DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7966, 7967, 7968 E 7969

1. Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, com pedidos de medida cautelar, ajuizadas pela Associação Brasileira de Imprensa – ABI (ADI 7966), pela Federação PSOL-REDE, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pela Rede Sustentabilidade (ADI 7967), pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT (ADI 7968), e pelo Partido Verde – PV, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB (ADI 7969), tendo por objeto a Lei nº 15.402, de 8 de maio de 2026.

2. Embora ajuizadas por legitimados diversos, as ações diretas apresentam identidade substancial de objeto e convergência relevante de fundamentos. Todas se voltam contra a Lei nº 15.402/2026, editada após a rejeição do veto integral aposto pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.162/2023, que promoveu alterações na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

3. Diante da afinidade entre as controvérsias constitucionais suscitadas, a presente manifestação examina conjuntamente as referidas ações diretas.

4. A norma impugnada alterou o artigo 112 da Lei de Execução Penal, para disciplinar as frações de cumprimento de pena exigidas para a progressão de regime, incluindo ressalva expressa em relação aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal. Acrescentou, ainda, o § 9º ao artigo 126 da Lei de Execução Penal, relativo à remição da pena em regime domiciliar, e os artigos 359-M-A e 359-M-B ao Código Penal, referentes ao concurso de crimes e à causa especial de diminuição de pena em delitos contra as instituições democráticas praticados em contexto de multidão.

5. Eis o teor da lei em referência:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada de forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e seu mérito indicar a progressão, observadas as seguintes exceções:

I – se o apenado for primário e for condenado pela prática de crime mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), deverão ser cumpridos ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

II – se o apenado for reincidente e for condenado pela prática de crime mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial

do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), deverão ser cumpridos ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

III – se o apenado for reincidente em crime diverso dos crimes referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser cumpridos ao menos 20% (vinte por cento) da pena;

IV – (VETADO);

V – (VETADO);

VI – (VETADO);

VII – (VETADO);

VIII – (VETADO);

IX – (VETADO);

X – (VETADO).

.....” (NR)

“Art. 126. ....

.....

§ 9º O cumprimento da pena restritiva de liberdade em regime domiciliar não impede a remição da pena.” (NR)

Art. 2º O Capítulo II do Título XII da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 359-M-A e 359-M-B:

“Art. 359-M-A. Quando os delitos deste Capítulo estão inseridos no mesmo contexto, a pena deverá ser aplicada, ainda que existente desígnio autônomo, na forma do concurso formal próprio de que trata a primeira parte do art. 70, vedando-se a aplicação do cômputo cumulativo previsto na segunda parte desse dispositivo e no art. 69, todos deste Código.”

“Art. 359-M-B. Quando os crimes previstos neste Capítulo forem praticados em contexto de multidão, a pena será reduzida de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), desde que o agente não tenha praticado ato de financiamento ou exercido papel de liderança.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

6. Os requerentes sustentam, em linhas gerais, que a Lei nº 15.402/2026 apresenta vícios formais e materiais de inconstitucionalidade. No plano formal, afirmam que, no curso da tramitação do Projeto de Lei nº 2.162/2023, o Senado Federal teria aprovado emenda de conteúdo substancial sem posterior retorno da proposição à Câmara dos Deputados, em afronta ao artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

7. Sob esse enfoque, alegam que a alteração promovida pela Casa revisora não se teria limitado a ajuste redacional. Segundo afirmam, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados vinculava os percentuais de 25% e 30% de cumprimento de pena aos crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal, desde que praticados mediante violência ou grave ameaça. Já a redação aprovada pelo Senado Federal teria suprimido essa referência e adotado critério fundado na prática de crime mediante violência ou grave ameaça, com ressalva expressa aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal.

8. Os autores também apontam vício formal no procedimento de apreciação do veto presidencial. Afirmam que, embora o veto apostado ao Projeto de Lei nº 2.162/2023 tenha sido integral, parte dos dispositivos vetados teria sido considerada prejudicada durante a deliberação parlamentar, especialmente os incisos IV a X da nova redação proposta para o artigo 112 da Lei de Execução Penal, com posterior promulgação apenas do texto remanescente.

9. A ADI 7968, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, acrescenta alegação formal específica relativa à suposta redução indevida do prazo de vista no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sustentando que a concessão de prazo exíguo teria comprometido o exame da matéria e a regularidade da deliberação legislativa.

10. No plano material, as ações sustentam que a Lei nº 15.402/2026 reduz a resposta penal e executória aplicável a crimes contra o Estado Democrático de Direito, em desconformidade com a proteção constitucional da ordem democrática. Invocam, nesse ponto, os artigos 1º; e 5º, inciso XLIV, da Constituição Federal, bem como os princípios da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade, da razoabilidade e da individualização da pena.

11. As iniciais também articulam fundamentos relacionados à separação de Poderes, à autoridade das decisões judiciais, à coisa julgada, à moralidade administrativa, à força normativa da Constituição e à vedação de proteção insuficiente de bens jurídicos fundamentais, especialmente diante da disciplina conferida à progressão de regime, ao concurso de crimes e à causa especial de diminuição de pena em contexto de multidão.

12. Diante disso, os requerentes postulam, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da Lei nº 15.402/2026 ou, subsidiariamente, dos dispositivos especificamente impugnados em cada ação, especialmente daqueles relativos à progressão de regime e à disciplina penal dos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

13. No mérito, requerem a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 15.402/2026, por vícios formais e materiais, ou, subsidiariamente, dos dispositivos questionados em cada demanda, em especial das alterações promovidas na Lei de Execução Penal e no Código Penal quanto à progressão de regime, à remição da pena, ao concurso de crimes e à causa especial de diminuição de pena aplicáveis aos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

14. Os processos foram distribuídos ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

15. Em suas informações, o Senado Federal defendeu a constitucionalidade formal e material da Lei nº 15.402/2026.

16. O Senado Federal reconstruiu o processo legislativo que resultou na edição da norma impugnada e afirmou que o Projeto de Lei nº 2.162/2023, originalmente relacionado à anistia de participantes de manifestações ocorridas após as eleições de 2022, passou, no curso de sua tramitação, a disciplinar matéria penal e de execução penal relativa aos crimes contra as instituições democráticas.

17. Argumentou que a proposição foi aprovada com a Emenda nº 6, classificada como emenda de redação, sem alteração substancial do conteúdo aprovado pela Câmara dos Deputados. Sustentou, nesse ponto, que as modificações promovidas no artigo 112 da Lei de Execução Penal teriam apenas explicitado o alcance normativo da disciplina já aprovada pela Casa iniciadora, sem violação ao princípio do bicameralismo.

18. Quanto à apreciação do veto presidencial, afirmou que a declaração de prejudicialidade dos incisos IV a X do artigo 112 da Lei de Execução Penal decorreu da superveniência da Lei nº 15.358/2026, que teria disciplinado posteriormente as mesmas hipóteses normativas. Defendeu, ainda, que a prejudicialidade constitui instituto regimental regularmente aplicável ao Congresso Nacional.

19. O Senado Federal também sustentou que a alegação relativa à redução do prazo de vista na Comissão de Constituição e Justiça envolve matéria *interna corporis*, sem parâmetro constitucional expresso.

20. No plano material, defendeu que a Lei nº 15.402/2026 se insere no espaço de conformação do legislador em matéria penal e de execução penal, cabendo ao Congresso Nacional definir critérios de progressão de regime, concurso de crimes, dosimetria e remição da pena, observados os limites constitucionais.

21. Ao final, requereu o indeferimento dos pedidos cautelares e, no mérito, a declaração de constitucionalidade integral da Lei nº 15.402/2026.

22. A Câmara dos Deputados, em sua manifestação, também defendeu a constitucionalidade formal e material da Lei nº 15.402/2026.

23. A Câmara dos Deputados apresentou reconstrução do processo legislativo que resultou na edição da norma impugnada e sustentou que a tramitação da proposição foi precedida de amplo

debate parlamentar, com apreciação em comissão especial, debates em Plenário e votação do substitutivo aprovado em dezembro de 2025.

24. Em relação à alegada violação ao princípio do bicameralismo, afirmou que as alterações promovidas pelo Senado Federal não modificaram substancialmente o conteúdo da proposição originalmente aprovada pela Câmara dos Deputados. Segundo as informações, a Emenda nº 6 teria natureza meramente redacional e de aperfeiçoamento técnico, voltada à clarificação do alcance normativo do dispositivo.

25. Quanto à apreciação do veto presidencial, a Câmara dos Deputados sustentou a regularidade da declaração de prejudicialidade dos incisos IV a X do artigo 112 da Lei de Execução Penal, em razão da superveniência da Lei nº 15.358/2026. Argumentou, ainda, que a prejudicialidade constitui instituto regimental previsto nos regimentos internos das Casas Legislativas e aplicável ao Congresso Nacional.

26. No plano material, defendeu que a Lei nº 15.402/2026 se insere no espaço de conformação do legislador democrático em matéria penal e de execução penal, sustentando que as alterações promovidas pela norma não eliminam a responsabilização penal pelos crimes contra o Estado Democrático de Direito nem afastam a incidência de requisitos subjetivos para progressão de regime.

27. A Câmara dos Deputados também rejeitou as alegações de proteção deficiente, retrocesso constitucional, violação à separação de Poderes e afronta à autoridade das decisões judiciais, afirmando que a lei impugnada apenas redefiniu critérios legais de execução penal e aplicação da pena no exercício da competência legislativa.

28. Ao final, requereu o não conhecimento parcial das ações e, no mérito, a improcedência dos pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade.

29. O Presidente da República, por sua vez, manifestou-se pela procedência dos pedidos formulados nas ações diretas e pela concessão das medidas cautelares requeridas.

30. Inicialmente, sustentou a existência de vícios formais no processo legislativo que resultou na edição da Lei nº 15.402/2026. Afirmou que o Congresso Nacional, ao apreciar o veto integral apostado ao Projeto de Lei nº 2.162/2023, promoveu indevido fracionamento da deliberação

parlamentar, mediante declaração parcial de prejudicialidade do veto, em afronta ao artigo 66, § 4º, da Constituição Federal. Segundo as informações, o veto integral configura ato unitário e indivisível, de modo que sua apreciação parlamentar deveria recair sobre a integralidade da proposição vetada.

31. Também apontou violação ao artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal, ao argumento de que a Emenda nº 6 aprovada pelo Senado Federal promoveu alteração substancial nas hipóteses de incidência dos incisos I e II do artigo 112 da Lei de Execução Penal, excepcionando os crimes contra o Estado Democrático de Direito das frações mais gravosas de progressão de regime, sem retorno da proposição à Câmara dos Deputados.

32. No plano material, sustentou que a Lei nº 15.402/2026 instituiu regime de abrandamento da resposta penal aplicável aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, em afronta aos artigos 1º; e 5º, inciso XLIV, da Constituição Federal. Aduziu que a exclusão desses delitos das hipóteses mais gravosas de progressão de regime teria produzido proteção insuficiente da ordem democrática e criado tratamento sancionatório mais favorável do que aquele conferido a crimes patrimoniais comuns praticados com violência ou grave ameaça.

33. As informações também impugnam o § 9º do artigo 126 da Lei de Execução Penal, ao fundamento de que a autorização genérica de remição da pena em regime domiciliar comprometeria a individualização da pena e a efetividade da execução penal.

34. Em relação ao artigo 359-M-A do Código Penal, sustentou-se que a imposição obrigatória do concurso formal próprio, mesmo diante de desígnios autônomos, subtrairia do Poder Judiciário atividade típica de individualização da pena. Quanto ao artigo 359-M-B, argumentou-se que a causa especial de diminuição de pena aplicável a crimes praticados em contexto de multidão não guardaria correspondência com redução da culpabilidade ou da ofensividade da conduta.

35. Ademais, afirmou que os fundamentos apresentados nas informações coincidem, em essência, com as razões que motivaram o veto integral anteriormente aposto ao Projeto de Lei nº 2.162/2023, formalizado por meio da Mensagem nº 17, de 8 de janeiro de 2026.

36. Ao final, manifestou-se pela concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 15.402/2026 e, no mérito, pela declaração de sua inconstitucionalidade.

37. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## 2. DO MÉRITO

38. Conforme relatado, as presentes ações diretas têm por objeto a Lei nº 15.402, de 8 de maio de 2026, promulgada após a deliberação do Congresso Nacional que rejeitou, em parte, o veto integral aposto pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.162/2023. A controvérsia envolve a regularidade do processo legislativo que antecedeu a promulgação da norma e a compatibilidade material da disciplina instituída com a proteção da ordem democrática e com os parâmetros que conformam a atuação legislativa em matéria penal e de execução penal.

39. A adequada compreensão dessas questões recomenda breve reconstrução do itinerário legislativo da proposição. Isso porque os vícios apontados nas ações diretas dizem respeito tanto ao conteúdo normativo finalmente promulgado quanto ao modo pelo qual esse conteúdo se formou no curso da tramitação parlamentar e da posterior apreciação do veto presidencial.

40. O Projeto de Lei nº 2.162/2023 foi apresentado em 26 de abril de 2023 pelo Deputado Federal Marcelo Crivella e outros parlamentares, com a seguinte ementa inicial: *“Concede anistia aos participantes das manifestações reivindicatórias de motivação política ocorridas entre o dia 30 de outubro de 2022 e o dia de entrada em vigor desta Lei, e dá outras providências”*.

41. No curso da tramitação legislativa, contudo, a proposição foi substancialmente reformulada. A redação aprovada pela Câmara dos Deputados deixou de tratar da concessão de anistia e passou a alterar dispositivos da Lei de Execução Penal e do Código Penal, disciplinando critérios de progressão de regime, remição da pena em regime domiciliar, concurso de crimes contra o Estado Democrático de Direito e causa especial de diminuição de pena para delitos praticados em contexto de multidão. Confira-se:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e seu mérito indicar a progressão, observadas as seguintes exceções:

I – Se o apenado for primário e for condenado pela prática de crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal mediante exercício de violência ou grave ameaça, deverá ser cumprido ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

II – Se o apenado for reincidente e for condenado pela prática de crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal mediante exercício de violência ou grave ameaça, deverá ser cumprido ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

III – Se o apenado for reincidente em crimes diversos dos apontados nos incisos I e II, deverá ser cumprido ao menos 20% (vinte por cento) da pena;

IV – Se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado e for primário, deverá ser cumprido ao menos 40% (quarenta por cento) da pena;

V – Se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte e se for primário, vedado o livramento condicional, deverá ser cumprido ao menos 50% (cinquenta por cento) da pena;

VI – Se o apenado for condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado, deverá ser cumprido ao menos 50% (cinquenta por cento) da pena;

VII – Se o apenado for condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada, deverá ser cumprido ao menos 50% (cinquenta por cento) da pena;

VIII – Se o apenado for condenado pela prática de feminicídio e se for primário, vedado o livramento condicional, deverá ser cumprido ao menos 55% (cinquenta e cinco por cento) da pena;

IX – Se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado, deverá ser cumprido ao menos 60% (sessenta por cento) da pena;

X – Se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional, deverá ser cumprido ao menos 70% (setenta por cento) da pena.

.....”(NR)

“Art. 126. ....

.....

§ 9º O cumprimento da pena restritiva de liberdade em regime domiciliar não impede a remição da pena.” (NR)

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

Art. 359-M-A. Quando os delitos deste Capítulo estão inseridos no mesmo contexto, a pena deverá ser aplicada, ainda que existente designio autônomo, na forma do concurso formal próprio de que trata a primeira parte do art. 70, vedandose a aplicação do cômputo cumulativo previsto na segunda parte desse dispositivo e no art. 69 deste Código.

Art. 359-M-B. Quando os crimes previstos neste capítulo forem praticados em contexto de multidão, a pena será reduzida de um terço a dois terços, desde que o agente não tenha praticado ato de financiamento ou exercido papel de liderança.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

42. A proposição foi encaminhada ao Senado Federal, que aprovou a Emenda nº 6, formalmente qualificada como “*emenda de redação*”. A alteração suprimiu a referência aos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal e passou a adotar, nos incisos I e II do artigo 112 da Lei de Execução Penal, critério fundado na prática de crime mediante violência ou grave ameaça, com ressalva expressa aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal, relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito:

Dê-se a seguinte redação aos incisos I e II do art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, na forma do art. 1º do Projeto:

“Art. 112.....

I - se o apenado for primário e for condenado pela prática de crimes mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, deverá ser cumprido ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

II - se o apenado for reincidente e for condenado pela prática de crimes mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, deverá ser cumprido ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

.....”

43. A justificativa apresentada para a Emenda nº 6 explicita as razões invocadas para as modificações promovidas pela Casa revisora:

Na redação dada pelo Projeto de Lei nº 2.162, de 2023, a alteração ao art. 112 da Lei de Execução Penal vai além do que se necessitava para se conceder uma progressão de regime mais justa aos condenados pelos atos do dia 8

de janeiro de 2023. O texto afirma que os crimes que se utilizam de violência ou grave ameaça para sua consumação, além daqueles previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal (os Crimes contra a Pessoa e contra o Patrimônio – como homicídio, roubo, latrocínio, sequestro, extorsão, etc.) devem progredir a partir do cumprimento de 25% da pena.

Isso quer dizer que, se não há violência, nem previsão nos citados Títulos, se progredirá com 1/6 da pena. Ocorre que não somente os crimes contra a Ordem Democrática estão nessa condição, mas também outros crimes como: a) favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual qualificada pela violência (art. 228, § 2º, do CP); b) rufianismo qualificado pela violência (art. 230, § 2º, CP); c) afastamento de licitante (art. 337-K); d) coação no curso do processo (art. 344, CP), etc.; além de outros crimes graves, como os e) arts. 21-A e 21-B da Lei de Organização criminosa (obstrução de ações contra o crime organizado e Conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado).

Então, esse equívoco - que não possui conteúdo de mérito - deve ser corrigido com uma nova redação ao texto do art. 112 do Projeto que seja direcionado tão somente aos condenados pelos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito, razão pela qual sugerimos a presente emenda.

Note-se que a emenda não altera o conteúdo material da proposição, mas aprimora sua clareza redacional e sistemática. Com efeito, o propósito deliberado do PL n° 2.162, de 2023, foi conceder condições de progressão de regime mais favoráveis, bem como outros benefícios penais aos condenados pelos atos do dia 8 de janeiro de 2023. Como é por todos sabido, não houve qualquer finalidade de abrandamento da situação penal para a criminalidade em geral, destacadamente a violenta.

Assim, a presente **emenda de redação** serve para simplificar e clarificar o texto da norma, não possuindo efetivamente qualquer conteúdo de mérito.

Do exposto, conto com o apoio dos nobres pares desta CCJ para a aprovação da presente emenda.

44. Com essas alterações, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial, sem retorno à Câmara dos Deputados. O Presidente da República opôs veto integral à proposição, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, mediante a Mensagem n° 17, de 8 de janeiro de 2026, nos seguintes termos:

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição é inconstitucional e contraria o interesse público uma vez que a redução da resposta penal a crimes contra o Estado Democrático de Direito daria o condão de aumentar a incidência de crimes contra a ordem democrática e indicaria retrocesso no processo histórico de redemocratização que originou a Nova República, violando o fundamento disposto no art. 1º da Constituição.

Além disso, a facilitação de condutas que ameaçam o Estado Democrático de Direito representaria não apenas a impunidade baseada em interesses casuísticos, mas também a ameaça ao ordenamento jurídico e a todo o sistema de garantias fundamentais alicerçado na Constituição ao afrontar os princípios constitucionais da proporcionalidade, da isonomia e da impessoalidade, incorrendo em uma proteção deficiente de bens jurídicos fundamentais.

Por fim, o encaminhamento da proposição legislativa à sanção presidencial após a alteração de mérito promovida na Casa Revisora violaria a integridade do processo legislativo e o modelo bicameral disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição.

45. O veto integral foi submetido à apreciação do Congresso Nacional em sessão conjunta realizada em 30 de abril de 2026. Na ocasião, o Presidente do Congresso Nacional declarou prejudicada a apreciação dos dispositivos relativos aos incisos IV a X da redação proposta para o artigo 112 da Lei de Execução Penal, sob o fundamento de incompatibilidade com disciplina normativa superveniente. Em seguida, submeteu-se à votação a parcela remanescente do veto, que foi rejeitada, resultando na promulgação do texto correspondente pelo Presidente do Senado Federal como Lei n° 15.402, de 8 de maio de 2026.

46. Esse itinerário delimita os planos de análise constitucional a serem enfrentados. No plano formal, cumpre examinar se a alteração promovida pelo Senado Federal preservou o conteúdo

normativo aprovado pela Câmara dos Deputados ou se, ao contrário, modificou substancialmente a proposição, atraindo a incidência do artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Cumpre verificar, ainda, se a declaração de prejudicialidade de parte do conteúdo abrangido por veto integral se compatibiliza com a sistemática constitucional estabelecida no artigo 66.

47. No plano material, a controvérsia consiste em verificar se a disciplina instituída pela Lei nº 15.402/2026 se compatibiliza com a proteção constitucional da ordem democrática e com os princípios constitucionais que conformam a atuação legislativa em matéria penal e de execução penal, especialmente diante da disciplina conferida à progressão de regime, ao concurso de crimes e à causa especial de diminuição de pena aplicáveis aos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

48. A análise desenvolvida nos itens seguintes demonstrará que, em ambos os planos, assiste razão às partes autoras.

### **2.1. Da inconstitucionalidade formal por violação ao bicameralismo deliberativo**

49. Os requerentes sustentam que a Lei nº 15.402/2026 padece de inconstitucionalidade formal em razão da ausência de retorno do Projeto de Lei nº 2.162/2023 à Câmara dos Deputados após a aprovação, pelo Senado Federal, de emenda que, segundo alegam, modificou substancialmente o conteúdo da proposição legislativa.

50. A controvérsia, nesse ponto, deve ser examinada à luz do artigo 65 da Constituição Federal, que disciplina a dinâmica bicameral de deliberação dos projetos de lei ordinária. O dispositivo estabelece que o projeto aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, sendo encaminhado à sanção ou promulgação se aprovado, ou arquivado se rejeitado. O parágrafo único, por sua vez, dispõe que, “*sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora*”:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.  
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

51. A regra constitucional exprime garantia institucional própria do modelo bicameral brasileiro. A formação válida da lei federal pressupõe que Câmara dos Deputados e Senado Federal deliberem sobre o mesmo conteúdo normativo, ainda que uma das Casas assumam, no itinerário procedimental, a posição de iniciadora e a outra, a função de revisora. Por isso, quando a Casa

revisora aprova integralmente o texto recebido, a proposição pode seguir à fase de deliberação executiva. Se o rejeita, impõe-se o arquivamento. Se o emenda em seu conteúdo, a Constituição exige o retorno à Casa iniciadora, para que esta se pronuncie sobre a modificação introduzida.

52. Essa exigência não constitui formalidade destituída de função constitucional. Ela preserva a paridade deliberativa entre as Casas do Congresso Nacional e impede que a vontade legislativa federal se forme a partir de texto aprovado, em sua conformação final, por apenas uma delas. O retorno à Casa iniciadora, nas hipóteses de modificação substancial, não se apresenta como etapa dispensável do procedimento, mas como mecanismo de controle recíproco entre as Casas legislativas, que assegura lealdade deliberativa.

53. No processo legislativo ordinário, as Casas Legislativas funcionam como revisoras uma da outra, de modo que os projetos de lei sejam aprovados em ambas. Assim, se o projeto aprovado por uma Câmara for emendado na outra, deverá retornar à primeira, para que esta se pronuncie sobre a modificação.

54. Essa compreensão encontra apoio na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADI 6085, em que essa Corte examinou o alcance do artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal, à luz do devido processo legislativo bicameral.

55. Naquele precedente, esse Tribunal assentou que a leitura do devido processo legislativo, em contexto bicameral, deve considerar a função de controle recíproco desempenhada pelas Casas do Congresso Nacional e a necessidade de que a produção legislativa espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Registrou-se, nesse sentido, que a estrutura do bicameralismo se volta à criação de condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder, exigindo que a formação da lei resulte de deliberação convergente das duas Casas Legislativas.

56. Essa Suprema Corte também assinalou que a observância do procedimento bicameral não pode ser afastada nem mesmo em razão da finalidade constitucionalmente relevante atribuída à emenda aprovada pela Casa revisora. Logo, ***"ainda que se trate de emenda que visa à maximização da Constituição Federal ou mesmo emenda que, de alguma forma, materialize interpretação passível de ser extraída do texto constitucional ou ainda emenda que signifique o adimplemento***

*de um mandamento constitucional, mostra-se indispensável, para se tornar validamente norma jurídica, aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional". Confira-se:*

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.714/2018. Preliminar. Ausência de impugnação específica. Acolhimento. Art. 2º da Lei 13.714/2018. **Inconstitucionalidade formal. Violação ao devido processo legislativo. Emenda modificativa de proposição jurídica aprovada pela Casa Revisora. Necessidade de observância do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.** Ação parcialmente conhecida e, nessa extensão, pedido julgado procedente. I. Caso em exame 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei 13.714/2018, que dispõe sobre a normatização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sobre o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde. 2. O requerente sustenta a inconstitucionalidade da Lei 13.714/2018, alegando vício formal no processo legislativo, pois a Casa Revisora (Senado Federal) teria alterado o mérito do projeto de lei original, aprovado pela Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados), sem o devido retorno para nova deliberação, em violação ao art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. II. Questão em discussão 3. A controvérsia submetida à apreciação consiste em saber se a emenda promovida pelo Senado Federal no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018 caracterizou alteração do mérito do projeto originalmente encaminhado pela Casa Iniciadora, a exigir o retorno à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. III. Razões de decidir (...) 6. Mérito. Bicameralismo. Vetores interpretativos. **A leitura do devido processo legislativo em um contexto de bicameralismo requer que se leve na devida conta dois traços essenciais: (i) a estrutura do bicameralismo volta-se à finalidade de gerar condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder; (ii) o processo legislativo bicameral serve de instrumento para tanto, e, dessa forma, exige que a produção das leis espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.** 7. Mérito. Bicameralismo. **Interpretação do art. 65 da Constituição Federal. Mostra-se relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa Revisora, se ela possui, ou não, aptidão para modificar a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Caso se compreenda que a Casa Revisora introduziu emenda que implica alteração, supressão ou complementação de conteúdo, mostra-se indispensável o retorno à Casa Iniciadora para análise e deliberação. Caso se entenda em sentido diverso, ou seja, que a emenda inserida pela Casa Revisora não acarretou modificação quanto à substância do projeto, revela-se prescindível o retorno à Casa Iniciadora.** 8. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora. O projeto inicial da Câmara dos Deputados tratava exclusivamente da normatização e padronização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto o Senado Federal inseriu um novo dispositivo (art. 2º da Lei 13.714/2018) que fixou a dispensabilidade de comprovante de domicílio ou de inscrição no Sistema Único de Saúde – SUS para o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde. 9. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora. **A emenda, introduzida pelo Senado Federal, atuando como Casa Revisora, no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018, modificou substancialmente a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Câmara dos Deputados (Casa Iniciadora).** 10. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora. **Ainda que se trate de emenda que visa à maximização da Constituição Federal ou mesmo emenda que, de alguma forma, materialize interpretação passível de ser extraída do texto constitucional ou ainda emenda que signifique o adimplemento de um mandamento constitucional, mostra-se indispensável, para se tornar validamente norma jurídica, aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional.** IV. Dispositivo 11. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, em parte, e, nessa extensão, pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º da Lei 13.714/2018, mantendo sua vigência pelo prazo de 18 (dezoito) meses, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador poderá reapreciar o tema.

(ADI 6085, Relator: Ministro CRISTIANO ZANIN, Relator p/ Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 19/08/2025, Publicado em 08/10/2025, grifou-se).

57. O Ministro GILMAR MENDES, redator para o acórdão, ao desenvolver a função constitucional do procedimento legislativo bicameral, ressaltou que a observância do artigo 65 da Constituição Federal não pode ser relativizada pela simples qualificação formal atribuída à emenda no curso da tramitação legislativa. Assinalou, nesse contexto, a necessidade de especial cautela diante das chamadas emendas de redação, sobretudo quando utilizadas para introduzir modificações substanciais sem retorno da proposição à Casa iniciadora. Confira-se:

**É preciso, entretanto, que o Tribunal se mantenha atento às alterações ditas de redação, notadamente diante daquilo que se tem identificado, em âmbito doutrinário, como um uso estratégico da emenda de**

redação para evitar o retorno da proposição à Casa Iniciadora, tendo em vista que, em algumas situações, pode ficar caracterizada uma inconstitucionalidade formal. Paulo Fernando Mohn e Souza alerta que, ao lançar mão desse recurso estratégico,

*“em vez de permitir a participação da Casa de origem na solução de eventual divergência, a Casa de revisão opta por fazer prevalecer o seu texto modificado, com as alterações pretendidas, e remetê-lo diretamente à sanção ou promulgação. (...) No caso das leis e das medidas provisórias, isso pode configurar uma forma de evitar a regra de atribuição da última palavra à Casa iniciadora, tal como previsto no modelo bicameral estabelecido no art. 65 da Constituição, conferindo maior força de decisão à Casa revisora.”* (SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa? Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 344)

Em conclusão: o que se mostra relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa Revisora, é se ela possui, ou não, aptidão para modificar a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Caso se compreenda que a Casa Revisora introduziu emenda que implica alteração, supressão ou complementação de conteúdo, mostra-se indispensável o retorno à Casa Iniciadora para análise e deliberação, sendo certo que o eventual encaminhamento direto à sanção presidencial representaria uma inconstitucionalidade incontornável.

(...)

Parece evidente, a partir da análise comparativa acima exposta, que a emenda introduzida pelo Senado Federal modificou significativamente o projeto de lei encaminhado pela Câmara dos Deputados. **Não se pode, com o devido respeito, banalizar a questão e tratá-la como se fosse menor sob o ponto de vista constitucional. Na realidade, a emenda implementada está longe de ser caracterizada como uma de índole meramente formal, assumindo, isso sim, feição substancial.**

Não vislumbro como a emenda apresentada no Senado Federal possa ser caracterizada como uma emenda redacional. **Não sucedeu, na hipótese, saneamento de vício de linguagem, de incorreção de técnica legislativa, de lapso, defeito ou erro manifesto, tampouco ocorreu aprimoramento redacional para explicitar o que já se continha no projeto original. Isso porque o exame da emenda permite constatar que houve complementação de substância da proposição original.**

Cabe reafirmar, nesse contexto, conforme pontifica José Afonso da Silva, que o princípio prevalecente em nosso bicameralismo é de que um projeto de lei somente pode ser considerado aprovado quando acolhido por ambas as Casas do Congresso Nacional. Assim, **uma emenda substancial implementada pela Casa Revisora apenas será adotada se aprovada na Casa Iniciadora, de modo a evidenciar que o projeto de lei passou com proposições jurídicas idênticas em ambas as Casas** (SILVA, op. cit., p. 296-298). Desse modo, tratando-se de emenda apresentada pela Casa Revisora **modificativa do conteúdo – alteração, supressão ou complementação – da proposição jurídica** do projeto de lei encaminhado pela Casa Iniciadora, **independentemente de seu teor**, há de se proceder conforme estabelece o parágrafo único do art. 65 do texto constitucional.

(...)

Daí porque, munido das lições doutrinárias acima mencionadas, tenho para mim que **não se revela lícito o procedimento adotado pelo Senado Federal, na medida em que, atuando como Casa Revisora, promoveu emenda que, em alguma dimensão, criou direito novo, caracterizando-se, pois, como de natureza substancial.** Tal circunstância torna-se ainda mais evidente quando se considera que, do fato de o direito à saúde ser um direito de todos e que o acesso deve ser universal e igualitário, não decorre impossibilidade de estabelecer normas infraconstitucionais de procedimento e organização, que nem por isso representam, por si sós, restrições indevidas.

**A questão relevante a ser analisada**, data venia, não é se a emenda consubstancia um reforço a normas jurídicas preexistentes, mas, sim, se, no âmbito daquele projeto de lei específico, a emenda aprovada pela Casa Revisora caracteriza, ou não, **alteração da substância** da proposição originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Nesse sentido, extraio do parecer do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA o seguinte fragmento: (...) (grifou-se)

58. Nessa linha, **o precedente confere prevalência ao conteúdo normativo efetivamente introduzido no texto legislativo, e não à qualificação formal atribuída à alteração no curso da tramitação parlamentar.** A denominação de “*emenda de redação*”, por si só, não afasta a incidência do artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal quando a modificação promovida pela Casa revisora altera o alcance, os destinatários ou as consequências jurídicas da proposição anteriormente aprovada.

59. Foi precisamente essa preocupação que levou o Ministro GILMAR MENDES a advertir para o uso estratégico de emendas formalmente qualificadas como redacionais com a finalidade de evitar o retorno da matéria à Casa iniciadora. A questão constitucional relevante, portanto, não reside em saber se a alteração legislativa representa aprimoramento normativo, reforço de direitos já existentes ou mesmo concretização mais adequada da Constituição, mas em verificar se a modificação introduzida possui aptidão para alterar a substância da proposição originalmente encaminhada.

60. No ponto, o voto condutor reforçou que “(...) *uma emenda substancial implementada pela Casa Revisora apenas será adotada se aprovada na Casa Iniciadora, de modo a evidenciar que o projeto de lei passou com **proposições jurídicas idênticas em ambas as Casas** (SILVA, op. cit., p. 296-298). Desse modo, tratando-se de emenda apresentada pela Casa Revisora **modificativa do conteúdo – alteração, supressão ou complementação – da proposição jurídica do projeto de lei encaminhado pela Casa Iniciadora, independentemente de seu teor, há de se proceder conforme estabelece o parágrafo único do art. 65 do texto constitucional**” (grifou-se).*

61. Essa compreensão também é coerente com orientação já afirmada por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7442. Naquela oportunidade, a Corte registrou que: “*A observância de regularidade do devido processo legislativo em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do bicameralismo de nosso Congresso Nacional, que consagra, em regra, a necessidade de discussão e aprovação de um projeto de lei por ambas as casas, exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma delas retorne à outra*” (ADI 7442, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 24/10/2024, Publicado em 07/02/2025, grifou-se).

62. Fixadas essas premissas, a distinção entre emenda de redação e emenda de mérito deve ser compreendida de modo objetivo, a partir dos efeitos normativos produzidos pela alteração. A emenda de redação possui natureza acessória e instrumental. Sua função é aperfeiçoar a linguagem, corrigir impropriedades formais, ajustar remissões, eliminar ambiguidades ou conferir maior clareza ao texto legislativo, sem modificar a substância da deliberação anteriormente tomada.

63. Diversamente, haverá emenda de mérito quando a alteração modificar o alcance da norma, redefinir suas hipóteses de incidência, alterar seus destinatários, criar exceções, suprimir comandos ou produzir consequências jurídicas distintas daquelas aprovadas pela Casa iniciadora.

Nessa hipótese, ainda que a alteração seja apresentada sob a forma de aprimoramento redacional, o seu conteúdo material atrai a incidência do artigo 65, parágrafo único, da Constituição Federal, **sob pena de inadmissível supressão de instância deliberativa.**

64. Esse critério preserva a objetividade do controle exigido pela regra constitucional. A observância das etapas do processo legislativo não pode depender de juízo retrospectivo sobre intenções parlamentares ou de avaliação subjetiva acerca da finalidade atribuída à emenda, especialmente em matérias de elevada sensibilidade institucional.

65. No caso em exame, **a Emenda nº 6, aprovada pelo Senado Federal,** foi formalmente qualificada como emenda de redação. A análise de seu conteúdo demonstra, porém, que a alteração promovida **teve alcance material, pois modificou a estrutura normativa da disciplina de progressão de regime aprovada pela Câmara dos Deputados quanto a diversas espécies de crimes.**

66. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados previa, nos incisos I e II do artigo 112 da Lei de Execução Penal, a incidência dos percentuais de 25% e 30% apenas para crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal, desde que praticados mediante violência ou grave ameaça. A regra aprovada pela Casa iniciadora adotava, portanto, critério específico de incidência, fundado na conjugação entre a forma de execução do crime e sua localização sistemática no Código Penal. Dada a relevância, confira-se novamente:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e seu mérito indicar a progressão, observadas as seguintes exceções:

I – Se o apenado for primário e for condenado pela **prática de crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal mediante exercício de violência ou grave ameaça,** deverá ser cumprido ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

II – Se o apenado for reincidente e for condenado pela **prática de crimes previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal mediante exercício de violência ou grave ameaça,** deverá ser cumprido ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

(...)

67. A redação aprovada pelo Senado Federal modificou essa estrutura. **A Casa revisora suprimiu a referência aos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal e passou a prever a incidência dos percentuais de 25% e 30% para os crimes praticados mediante violência ou grave ameaça em geral, ressaltando expressamente os crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal:**

Dê-se a seguinte redação aos incisos I e II do art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, na forma do art. 1º do Projeto:

“Art. 112.....

I - se o apenado for primário e for condenado pela prática de crimes **mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal** - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, deverá ser cumprido ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

II - se o apenado for reincidente e for condenado pela prática de crimes **mediante o exercício de violência ou grave ameaça, salvo em relação aos previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal** - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, deverá ser cumprido ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

.....”

68. Com efeito, a diferença entre as duas redações é materialmente relevante. Na versão da Câmara dos Deputados, a norma selecionava positivamente os crimes submetidos às frações diferenciadas de progressão de regime, mediante referência simultânea à violência ou grave ameaça e aos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal. Na versão do Senado Federal, a norma passou a adotar critério diverso: sujeitou, em regra, os crimes praticados mediante violência ou grave ameaça aos percentuais de 25% e 30%, mas excluiu expressamente os crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal.

69. A própria justificativa da Emenda nº 6 confirma esse deslocamento. O texto registra que, sob a redação aprovada pela Câmara dos Deputados, não apenas os crimes contra o Estado Democrático de Direito, mas também outras categorias de delitos permaneceriam sujeitas ao percentual geral de um sexto, por não se enquadrarem nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal.

70. A alteração aprovada pelo Senado Federal, então, substituiu o critério anteriormente adotado. Com isso, as demais categorias de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça passaram a se submeter às frações de 25% e 30%, enquanto os crimes previstos no Título XII foram ressaltados expressamente desse regime. Houve, portanto, modificação do universo de delitos e de condenados alcançados pelas frações diferenciadas de progressão de regime.

71. Assim, é inequívoco que a redação aprovada pelo Senado Federal modificou substancialmente o conteúdo normativo deliberado pela Câmara dos Deputados, ao substituir o critério de incidência da regra de progressão de regime e alterar os destinatários do regime jurídico estabelecido nos incisos I e II do artigo 112 da Lei de Execução Penal.

72. Nesse contexto, a ausência de retorno do projeto à Câmara dos Deputados impediu que a Casa iniciadora se pronunciasse sobre o texto efetivamente encaminhado à sanção presidencial. Do mesmo modo, o conteúdo normativo final submetido ao Presidente da República não correspondeu,

em substância, àquele anteriormente aprovado pela Câmara dos Deputados, circunstância que compromete a formação convergente da vontade legislativa exigida pelo modelo bicameral.

73. Também cabe registrar, por oportuno, que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal orienta-se no sentido de que vícios ocorridos no curso do processo legislativo não se convalidam por manifestações supervenientes praticadas em etapas posteriores da formação da lei. Nesse sentido: ADI 2867, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 03/12/2003, Publicado em 09/02/2007; ADI 2113, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 04/03/2009, Publicado em 21/08/2009.

74. Embora firmada em precedentes relativos à usurpação de iniciativa, a orientação segundo a qual a sanção do Chefe do Poder Executivo não afasta vício formal anteriormente consumado revela premissa aplicável ao caso: as etapas constitucionalmente previstas para a elaboração das leis não constituem formalidades disponíveis, mas condições de validade da própria atividade legislativa. Quando a Constituição exige que determinado ato seja praticado por órgão específico, em momento próprio do processo legislativo, a sua supressão não pode ser posteriormente recomposta por manifestação de outro órgão ou por deliberação ocorrida em fase diversa.

75. Conforme ressaltou a Ministra CÁRMEN LÚCIA no julgamento da ADPF 893, “*Os procedimentos e prazos definidos na Constituição da República, em especial aqueles do processo de elaboração das normas, devem ser observados com rigor. Não são formalidades de cumprimento facultativo. São os prazos instrumentos de racionalização do debate público e de tomada de decisões no Estado Democrático de Direito, sendo o seu respeito fonte de segurança jurídica*”.

76. No caso, a ausência de retorno do Projeto de Lei nº 2.162/2023 à Câmara dos Deputados comprometeu etapa essencial do processo legislativo bicameral. A lei impugnada resultou de texto que, em sua conformação final, não foi aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional. Diante desse quadro, há fundamentos para reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei nº 15.402/2026, por inobservância do artigo 65, parágrafo único, da Constituição.

## **2.2. Da impossibilidade de apreciação fragmentada do veto integral**

77. A segunda dimensão formal da controvérsia diz respeito à forma pela qual se deu a apreciação do veto integral aposto ao Projeto de Lei nº 2.162/2023.

78. O artigo 66 da Constituição Federal disciplina a participação do Presidente da República na fase constitutiva do processo legislativo. Nos termos do § 1º do referido dispositivo, se o Chefe do Poder Executivo considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente. O § 2º, por sua vez, estabelece que o veto parcial somente poderá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Já o § 4º dispõe que *“o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores”*:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013\)](#)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

79. A regra constitucional estabelece sequência própria. Aprovado o projeto pelo Congresso Nacional, abre-se a fase de deliberação presidencial. Havendo sanção, expressa ou tácita, o projeto segue à promulgação. Havendo veto, total ou parcial, a Constituição devolve ao Congresso Nacional a competência para reapreciar a objeção presidencial, em sessão conjunta e mediante quórum qualificado.

80. Essa etapa não constitui formalidade secundária do processo legislativo. O veto presidencial integra o sistema de freios e contrapesos desenhado pela Constituição, ao permitir que o Presidente da República manifeste objeção fundada em inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. Ao mesmo tempo, a Constituição preserva a palavra final do Congresso Nacional, que pode superar a objeção presidencial pela maioria absoluta de Deputados e Senadores.

81. No julgamento do RE 706103, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 595), esse Supremo Tribunal Federal assentou que o poder de veto constitui *"importante mecanismo*

*para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos", sem afastar a autoridade do Poder Legislativo para rejeitá-lo. Confira-se:*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 595). DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROMULGAÇÃO, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE PARTE DE PROJETO DE LEI QUE NÃO FOI VETADA, ANTES DA MANIFESTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELA MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OU ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO LEGISLATIVO. REJEIÇÃO DO VETO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PROMULGAÇÃO DESSA SEGUNDA PARTE A INTEGRAR A LEI ANTERIORMENTE JÁ PROMULGADA. CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO (ARTIGO 66, § 7º, DA CRFB/88). SITUAÇÃO QUE NÃO INVALIDA A PARTE INCONTROVERSA E JÁ PROMULGADA DO PROJETO DE LEI APROVADO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. **1. O poder de veto atribuído ao Chefe do Poder Executivo afigura-se como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), insito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes.** **2. A Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Poder Legislativo, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (artigo 66, §§ 4º, 5º e 7º, da CRFB/88).** 3. A oposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação. (...) 8. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: *“É constitucional a promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, da parte incontroversa de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos”.*

(RE 706103, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Repercussão Geral, Julgado em 27/04/2020, Publicado em 14/05/2020, grifou-se)

82. No voto condutor do Ministro LUIZ FUX, consignou-se que o processo legislativo admite as modalidades integral e parcial de veto, com caminhos procedimentais distintos. No caso de veto integral, *"a reapreciação legislativa do veto presidencial se dará sobre a própria totalidade do projeto de lei aprovado pelo Legislativo"*. Confira-se:

(...)

Como procedimento típico do processo legislativo constitucional, o artigo 66 da Constituição de 1988 impõe que, após a votação em ambas as Casas do Congresso Nacional, o projeto de lei aprovado deverá ser encaminhado ao Presidente da República para fins de sanção (artigo 66, caput, da CRFB/88). Nesse mister, porém, **o Chefe do Poder Executivo não desempenha papel meramente protocolar, na medida em que detém a relevante prerrogativa de vetar o projeto, no todo ou em parte, caso o repute inconstitucional ou contrário ao interesse público (artigo 66, § 1º, da CRFB/88).**

**Em uma República presidencialista como a brasileira, o veto se afigura como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), insito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes.** Com efeito, busca-se promover uma interlocução entre instituições legislativas e executivas no processo de elaboração e promulgação das leis, tornando ainda mais dialógico o processo de vocalização dos anseios populares.

(...)

A despeito desse poder assegurado ao Presidente da República (Chefe do Poder Executivo), a Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Congresso Nacional (Poder Legislativo), razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo (§4º) e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (§§ 5º e 7º). Como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em estudo clássico sobre o tema, *“no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente. Tanto é esta secundária que pode ser dispensada, pela aprovação do projeto por maioria qualificada”* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 251).

(...)

O próprio teor do texto normativo já revela alguns traços peculiares da disciplina inaugurada pela Constituição de 1988. No que interessa à controvérsia ora em julgamento, a deliberação legislativa deixou de ser baseada no

projeto de lei como um todo, passando a recair apenas sobre a parcela que tenha sido efetivamente vetada pelo Presidente da República. Nesse sentido, na linha do que dispõe o § 4º do artigo 66 da CRFB/88, o que será objeto de nova apreciação pelo Poder Legislativo é o próprio veto em si, não o já aprovado projeto de lei como um todo.

Assevere-se que o processo legislativo admite o veto integral ou parcial (artigo 66, § 2º, da CRFB/88), de modo que a implementação de um ou outro implica em caminhos procedimentais diversos: **se integral o veto, não há que se falar em promulgação de lei ou do ato normativo, tendo em vista que a reapreciação legislativa do veto presidencial se dará sobre a própria totalidade do projeto de lei aprovado pelo Legislativo.** De outro lado, se parcial o veto, desmembra-se o processo legislativo em duas fases distintas: na primeira, a parte não vetada do texto do projeto de lei segue para a fase de promulgação (no caso concreto, o próprio teor da lei impugnada); na segunda, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação.

(...)

Destarte, e com base no princípio fundamental da separação dos Poderes, para não haver “qualquer risco de uma verdadeira ditadura do Legislativo, reduzindo-se o Chefe do Executivo à condição de mero executor automático das leis, foi-lhe concedida a possibilidade de interferir no processo legislativo por meio de veto” (SOARES, Marcos Antonio Striquer. O veto. Controle jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário? Revista de Informação Legislativa. v. 40, n. 159, jul./set. 2003, p. 244), seja por contrariedade ao interesse público do projeto de lei, seja por fundamento de inconstitucionalidade (CRFB/88, artigo 66, § 1º). Mesmo assim, entretanto, permite-se uma noma manifestação legislativa sobre os fundamentos invocados pelo Chefe do Poder Executivo, **subsistindo a possibilidade de retomada da parte vetada, mediante deliberação legislativa por maioria qualificada**, sem prejuízo de que a parte não vetada seja, desde logo, promulgada, eis que, quanto a este segmento incontestado, estará encerrado o processo legislativo.

(...)

Deveras, quanto às premissas teóricas aqui expostas, **conclui-se que a oposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo a Projeto de Lei acarreta um dever constitucional de deliberação pelo Poder Legislativo, dentro do prazo constitucionalmente previsto, a fim de que se perfectibilize o processo legislativo, mediante a manutenção ou rejeição do veto.** Em caso de veto parcial – como o do caso paradigma da presente repercussão geral –, a parte não vetada é desde logo promulgada e publicada, momento a partir do qual já passa a ter vigência (respeitado eventual prazo de *vacatio legis*). Em relação à parte não vetada, abre-se nova fase do processo legislativo, relativa à manutenção ou derrubada do veto apostado. Se mantido o veto, este estará concluído, persistindo vigente apenas parte não vetada, cuja promulgação já terá se dado anteriormente. De outro lado, se derrubado o veto, o projeto será novamente enviado ao Chefe do Executivo para necessária promulgação (artigo 66, §5º), providência a ser tomada em quarenta e oito horas (§7º). Findo tal prazo sem que tenha ocorrido a promulgação da parte relativa ao veto derrubado, deverá o Presidente do Poder Legislativo fazê-lo em igual prazo, após o qual a atribuição de promulgação transmuda-se ao Vice-Presidente do Poder Legislativo (§ 7º), para o qual não há indicação de prazo específico ou de outra consequência para o caso de omissão. (grifou-se)

83. A distinção é estruturalmente relevante, porque o alcance da manifestação presidencial vincula a atividade revisional do Congresso. No veto parcial, admite-se o desdobramento do procedimento: a parcela não vetada segue para promulgação, enquanto a parte vetada retorna ao Congresso para nova deliberação. No veto integral, diversamente, não há segmento sancionado ou incontestado. A objeção presidencial recai sobre a totalidade da proposição encaminhada à deliberação executiva, e a reapreciação parlamentar deve incidir sobre o mesmo objeto devolvido à apreciação do Congresso Nacional.

84. No caso em exame, o Presidente da República opôs veto integral ao Projeto de Lei nº 2.162/2023, mediante Mensagem nº 17/2026 de 8 de janeiro de 2026, por razões de inconstitucionalidade e de contrariedade ao interesse público. A objeção presidencial, portanto, recaiu sobre a integralidade da proposição.

85. Posteriormente, na sessão conjunta realizada em 30 de abril de 2026, a Presidência do Congresso Nacional declarou prejudicada a apreciação dos dispositivos relativos aos incisos IV a X

do artigo 112 da Lei de Execução Penal, sob o fundamento de que a Lei nº 15.358/2026 teria supervenientemente disciplinado a mesma matéria. Na sequência, submeteu-se à votação apenas a parcela remanescente do veto, cuja rejeição resultou na promulgação da Lei nº 15.402/2026.

86. Conquanto o argumento da prejudicialidade seja importante na racionalização da produção legislativa, devendo ser considerado na condução dos trabalhos do Congresso Nacional, ele encontra limites quando puder se refletir sobre as prerrogativas de outros Poderes. É o que sucede no caso. Não se trata de verificar se a rejeição integral do veto produziria disciplina mais ou menos adequada em matéria de execução penal, nem de valorar a intenção de harmonizar o Projeto de Lei nº 2.162/2023 com a Lei nº 15.358/2026. **A questão é anterior: saber se a solução procedimental adotada se compatibiliza com a sistemática constitucional de apreciação do veto presidencial.**

87. Sob esse enfoque, a manutenção do alcance integral do veto no momento da revisão congressional surge como decorrência da necessidade de se preservar a unidade e o impacto da prerrogativa presidencial no âmbito do processo legislativo. Assim como a reserva de iniciativa em certos temas limita, em certa medida, o campo de emendas parlamentares aceitáveis, a amplitude da manifestação presidencial vincula a reapreciação do veto.

88. Como a objeção presidencial recaiu sobre a totalidade do projeto, caberia ao Congresso Nacional apreciá-la na extensão em que foi formalmente apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, para mantê-la ou rejeitá-la, em sessão conjunta e pelo quórum qualificado exigido pelo artigo 66, § 4º, da Constituição. Essa compreensão foi sustentada nas informações prestadas pelo Presidente da República, ao afirmar-se que o veto integral *“Trata-se, pois, de ato unitário e indivisível, que recai sobre a integralidade do projeto, razão pela qual sua apreciação parlamentar deve observar a mesma lógica de unidade”* (fl. 4 do documento eletrônico 66043/2026 da ADI 7966).

89. A mesma premissa parece ter orientado a condução da sessão conjunta. Conforme transcrição constante da petição inicial da ADI 7969, o Presidente do Congresso Nacional, ao conduzir a sessão, reconheceu ao Plenário tratar-se de veto total e, por essa razão, que haveria apenas uma votação, esclarecendo que eventual rejeição conduziria à promulgação da integralidade do Projeto de Lei nº 2.162/2023, *“com exceção dos dispositivos que foram declarados prejudicados pela decisão desta Presidência”*. Confira-se:

(...)

**Por fim, esclareço ao Plenário que essa matéria é um veto total, e, por essa razão, teremos apenas uma votação, com apuração no painel. Caso o veto seja rejeitado, será promulgada a integralidade do PL da Dosimetria, com exceção dos dispositivos que foram declarados prejudicados pela decisão desta Presidência.**

(fl. 13 da petição inicial da ADI 7969)

90. Esse registro não possui relevo apenas descritivo. Ele evidencia a tensão constitucional suscitada nos autos. A deliberação foi conduzida como única, em razão da natureza integral do veto, e, ao mesmo tempo, parte do conteúdo por ele abrangido já havia sido previamente retirada da votação por decisão da Presidência da sessão. Trata-se de nítida e insustentável contradição.

91. A solução adotada revela-se incompatível com a sistemática do artigo 66, § 4º, da Constituição Federal. A aplicação da prejudicialidade, na hipótese específica de veto integral, não apenas organizou a dinâmica da sessão. Ela delimitou previamente o objeto que seria submetido ao Congresso Nacional, restringindo o campo sobre o qual a vontade parlamentar poderia se manifestar.

92. Esse aspecto assume especial importância porque a fase de apreciação do veto possui conformação constitucional própria e relevância específica no sistema de freios e contrapesos. Atribuir à Presidência da sessão a possibilidade de definir, previamente à deliberação parlamentar, quais parcelas de veto integral serão submetidas ao Congresso Nacional e quais serão excluídas por declaração de prejudicialidade ampla, de modo sensível, o espaço de conformação procedimental em etapa disciplinada de forma específica pela Constituição Federal.

93. **O fundamento regimental invocado para a declaração de prejudicialidade tampouco afasta essa dificuldade.** O artigo 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal autoriza a declaração de prejudicialidade de matéria pendente de deliberação em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. Trata-se de dispositivo vocacionado à ordenação da atividade parlamentar, cuja aplicação subsidiária à fase de apreciação do veto deve ser compatibilizada com a disciplina constitucional própria do artigo 66.

94. A aplicação subsidiária de norma regimental pode disciplinar aspectos procedimentais não regulados diretamente pela Constituição. Não parece, contudo, poder criar hipótese de exclusão prévia de parte do conteúdo vetado da deliberação plenária, quando o Texto Constitucional atribui ao Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta e mediante quórum qualificado, a competência para apreciar o veto presidencial.

95. Essa distinção também delimita o alcance da autonomia regimental invocada pelas autoridades requeridas. **A interpretação de normas internas das Casas Legislativas, em regra, insere-se no espaço de organização parlamentar. Quando, porém, a solução regimental adotada repercute sobre o próprio objeto da deliberação constitucionalmente prevista, a questão deixa de se apresentar como matéria meramente interna e passa a envolver a observância do devido processo legislativo constitucional.**

96. A orientação dessa Suprema Corte sobre matéria *interna corporis*, assentada no julgamento do RE 1297884 (Tema nº 1120 da repercussão geral), estabelece que, "(...) **quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis**" (RE 1297884, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Repercussão Geral, Julgado em 14/06/2021, Publicado em 04/08/2021, grifou-se).

97. A própria formulação da tese evidencia, portanto, a premissa de sua aplicabilidade: a vedação ao controle jurisdicional pressupõe ausência de ofensa a normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo. Quando o procedimento regimental adotado restringe o âmbito da deliberação parlamentar constitucionalmente assegurada pelo artigo 66, § 4º, da Constituição Federal, a invocação de matéria *interna corporis* não afasta, por si só, o controle jurisdicional.

98. Sob outra perspectiva, a exclusão dos incisos IV a X do artigo 112 da Lei de Execução Penal, seguida da votação apenas da parcela remanescente do veto, permitiu a formação de resultado normativo que não corresponde integralmente nem ao Projeto de Lei nº 2.162/2023 encaminhado à sanção presidencial, nem ao conteúdo integralmente vetado pelo Presidente da República. Em termos práticos, formou-se arranjo normativo próprio, resultante da combinação entre parte do projeto vetado e disciplina superveniente constante da Lei nº 15.358/2026.

99. A propósito, como bem destacado nas informações prestadas pelo Presidente da República, a fragmentação da apreciação do veto não se mostrou neutra quanto aos seus efeitos, pois preservou regime normativo específico, subtraído da deliberação parlamentar mediante declaração de prejudicialidade. Também se registrou que a conformação de uma terceira versão normativa, não submetida às etapas constitucionais próprias, sugere que o fracionamento pode ter operado como

forma indireta de modulação do alcance da norma em benefício de universo determinado de destinatários. Confira-se:

23. O procedimento adotado, no entanto, não encontra amparo na Constituição. Com efeito, o artigo 66, § 4º, da Carta de 1988, não confere ao Congresso Nacional, no exercício de tal atribuição, competência para redefinir o alcance do ato de veto, excluindo dispositivos de sua incidência ou declarando prejudicados trechos integrantes de veto integral, sob pena de usurpação da competência constitucional atribuída ao Poder Executivo no âmbito do processo legislativo.

24. **A consequência prática do fracionamento foi a produção de terceira versão normativa, construída sem observância das etapas constitucionais do processo legislativo. Tal versão não corresponde ao Projeto de Lei nº 2162/2023, aprovado pelo Senado Federal com alterações nas redações dos incisos IV a X do artigo 112 da Lei nº 7.210/1984, tampouco ao conteúdo integralmente vetado pelo Chefe do Poder Executivo.**

25. **Portanto, nos termos do artigo 66, § 4º, da Constituição Federal, o Congresso Nacional não poderia apreciar parcialmente o veto apostado pelo Presidente da República, fragmentando ou considerando prejudicado em parte o ato, sob pena de usurpação das competências constitucionais conferidas ao Presidente da República e alteração do conteúdo normativo da proposição. Assim, ao fracionar a análise do veto integral, o Congresso Nacional não apenas distorceu a unidade do ato de veto presidencial, como criou no artigo 112 do Código Penal uma disposição mista decorrente da redação da Lei nº 15.402/2026 e da Lei nº 15.358/2026, comprometendo a lisura do processo legislativo e as diretrizes presentes no artigo 66, § 4º, do texto constitucional.**

26. Cumpre observar, ademais, que a irregularidade formal acima descrita não se esgota na inobservância da unidade do ato de veto, **projetando consequências que tocam à própria finalidade institucional do procedimento adotado.** É princípio assente que todo ato estatal deve guardar correspondência entre a competência exercida e a finalidade que lhe é constitucionalmente atribuída, sob pena de configurar-se **desvio de finalidade** quando o agente público, embora atuando nos limites aparentes de sua competência, persegue resultado diverso daquele que a norma autorizadora visava alcançar.

27. No caso em exame, a fragmentação da apreciação do veto integral, com a exclusão seletiva dos dispositivos relativos aos incisos IV a X do artigo 112 da Lei nº 7.210/1984, não se mostrou neutra quanto a seus efeitos. Em contradição com os mandamentos inscritos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, **o expediente alcançou como resultado prático a preservação de regime normativo específico, subtraído da deliberação plenária mediante declaração de prejudicialidade**, em prejuízo da apreciação una e indivisível que a Constituição reserva ao Congresso Nacional.

28. **A circunstância de que o conteúdo assim resguardado incide diretamente sobre a execução penal de condenados por atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito recomenda redobrada cautela na aferição da regularidade do procedimento, pois a conformação de uma terceira versão normativa (não submetida às etapas constitucionais próprias), sugere que o fracionamento, longe de constituir mero ajuste regimental, pode ter servido a propósito estranho à função de reapreciação do veto, qual seja, o de modular, por via oblíqua, o alcance da norma em benefício exclusivo de determinado grupo de destinatários.**

29. Tal desvio, robustecido pela constatada violação à unidade do veto presidencial, compromete não apenas a higidez formal do processo legislativo, mas também a impessoalidade que dele se espera, reforçando a necessidade de restabelecimento do veto integral apostado ao Projeto de Lei nº 2162/2023. (fl. 5 do documento eletrônico 66043/2026 da ADI 7966, grifou-se)

100. Realmente, ao operar uma reforma no conteúdo da matéria votada, sob o pretexto de considerações de prejudicialidade, a Presidência do Congresso Nacional exerceu poderes regimentais fora das finalidades admissíveis, com possível proveito casuístico para pessoas determinadas, o que indica uma hipótese de desvio de finalidade que contrasta diretamente com os princípios da impessoalidade e do devido processo legislativo constitucional.

101. Diante desse quadro, verifica-se fundamento relevante para reconhecer que a apreciação do Veto nº 3/2026 não se manteve aderente à sistemática do artigo 66 da Constituição Federal. A declaração de prejudicialidade de parte do conteúdo abrangido por veto integral, com subsequente

votação e promulgação apenas da parcela remanescente, reforça a presença de vício formal no processo de formação da Lei nº 15.402/2026.

### 2.3. Da inconstitucionalidade material da Lei nº 15.402/2026

102. Sem prejuízo dos vícios formais anteriormente examinados, a disciplina instituída pela Lei nº 15.402/2026 também suscita incompatibilidade material com a Constituição da República. O diploma impugnado institui tratamento penal e executório mais favorável precisamente para os crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal, que tutelam o Estado Democrático de Direito. A controvérsia constitucional, portanto, não se limita a discutir uma opção ordinária de política criminal, mas envolve a suficiência da proteção normativa conferida a um dos bens jurídicos mais relevantes da ordem constitucional de 1988.

103. O Estado Democrático de Direito ocupa posição singular na ordem constitucional de 1988. O artigo 1º da Constituição o consagra como fundamento da República. O artigo 5º, inciso XLIV, por sua vez, institui proteção penal especialmente rigorosa à ordem constitucional e ao Estado Democrático. Já o artigo 60, § 4º, protege os elementos estruturantes que asseguram sua preservação.

104. O artigo 5º, inciso XLIV, em particular, não representa apenas uma autorização para que o legislador tipifique condutas dessa natureza. O dispositivo expressa diretriz constitucional de proteção qualificada da ordem democrática, indicando que a preservação das instituições democráticas constitui pressuposto para o exercício dos demais direitos fundamentais e para o funcionamento regular da própria ordem constitucional.

105. Essa posição é confirmada pela mais elevada garantia de que dispõe o ordenamento: a de cláusula pétrea. No julgamento da ADPF 964, o Ministro DIAS TOFFOLI assim se pronunciou a respeito:

A Constituição de 1988 não somente instituiu o Estado Brasileiro, dando-lhe a forma de estado de direito, como também, expressamente, atribuiu-lhe a substância de um verdadeiro estado democrático de direito, declarando-o como tal logo em seu preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir **um Estado Democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

E, como se não bastasse essa declaração, a fórmula é sacramentada pelo texto constitucional, o qual declara, em seu art. 1º, que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e

do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito**” e está dotada de fundamentos (art. 1º, incisos I a V) e de objetivos (art. 3º), os quais são em tudo compatíveis com essa natureza.

Ressalto, ainda, que nem tudo está escrito na Constituição. É óbvio que os valores intrínsecos, que inspiraram suas disposições expressas, encontram abrigo no texto constitucional e podem dele ser extraídos mediante interpretação, do que resulta que esses valores podem se traduzir em regras implícitas tão eficazes quanto as normas expressas. A título ilustrativo, e para melhor compreensão do ponto de vista que estou a defender, **observe que não está escrito no § 4º do art. 60 do texto constitucional que a democracia é insuscetível de proposta de emenda constitucional tendente a aboli-la, mas ninguém duvida de que essa seja uma regra implícita albergada pelo referido preceito legal.**

Com efeito, os incisos do citado § 4º consagram como cláusulas pétreas, expressamente, “a forma federativa de Estado” (inciso I); “o voto direto, secreto, universal e periódico” (inciso II); “a separação dos poderes” (inciso III), e, por último, mas não menos importante, “os direitos e garantias individuais” (inciso IV). **Em última instância, ao se proteger o voto, com todos esses predicativos, a separação dos poderes do Estado e os direitos e as garantias individuais, está-se a proteger, direta e efetivamente, como não poderia deixar de ser, o próprio estado democrático de direito.**

(ADPF 964, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 10/05/2023, Publicado em 17/08/2023, grifou-se).

106. No mesmo julgamento, o Ministro LUIZ FUX consignou que: “(...) *crime contra o Estado Democrático de Direito é um crime político e impassível de anistia, porquanto o Estado Democrático de Direito é uma cláusula pétrea que nem mesmo o Congresso Nacional, por emenda, pode suprimir*”.

107. Essas diretrizes reforçam a premissa de que o Estado Democrático de Direito ocupa posição central na ordem constitucional de 1988. Sua proteção não se limita à tutela de determinado bem jurídico penal, mas alcança a preservação das condições institucionais que tornam possível o exercício das liberdades públicas, a legitimidade da representação política, a separação de Poderes e a autoridade das instituições republicanas.

108. **Essa posição de centralidade condiciona o espaço de conformação do legislador ao editar normas penais e executórias incidentes sobre os crimes que ameaçam a ordem democrática.** Essa condicionante não elimina, por certo, a liberdade do Congresso Nacional em matéria penal, pois compete ao legislador definir tipos penais, estabelecer penas, disciplinar critérios de dosimetria e regular a execução penal. Exige, contudo, que essa liberdade seja exercida em coerência com a proteção qualificada conferida pela Constituição ao Estado Democrático de Direito, especialmente à luz dos artigos 1º, *caput*, 5º, inciso XLIV, e 60, § 4º, da Constituição Federal.

109. Sob essa perspectiva, a disciplina penal dos crimes dirigidos contra a ordem democrática não pode ser examinada apenas como escolha ordinária de política criminal. O controle constitucional, nesse ponto, não substitui o juízo político-criminal do legislador, mas permite verificar se a solução normativa adotada preserva grau de tutela compatível com a estatura constitucional do bem jurídico protegido.

110. É nesse contexto que incide o princípio da proporcionalidade. Em matéria penal, a proporcionalidade não atua apenas como proibição de excesso, mas também como parâmetro de suficiência da proteção estatal a bens jurídicos fundamentais. Esse Supremo Tribunal Federal, no HC 104410, reconheceu que os direitos fundamentais também impõem deveres positivos de proteção ao Estado, vedando soluções normativas que deixem bens constitucionais relevantes em situação de tutela insuficiente:

HABEAS CORPUS. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DESMUNICIADA. (A)TIPICIDADE DA CONDOTA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAIS. MANDATOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO E MODELO EXIGENTE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS EM MATÉRIA PENAL. CRIMES DE PERIGO ABSTRATO EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA CRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DESMUNICIADA. ORDEM DENEGADA. 1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAIS. 1.1. Mandatos Constitucionais de Criminalização: A Constituição de 1988 contém um significativo elenco de normas que, em princípio, não outorgam direitos, mas que, antes, determinam a criminalização de condutas (CF, art. 5º, XLI, XLII, XLIII, XLIV; art. 7º, X; art. 227, § 4º). Em todas essas normas é possível identificar um mandato de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*). Os mandatos constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para o seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente. 1.2. Modelo exigente de controle de constitucionalidade das leis em matéria penal, baseado em níveis de intensidade: Podem ser distinguidos 3 (três) níveis ou graus de intensidade do controle de constitucionalidade de leis penais, consoante as diretrizes elaboradas pela doutrina e jurisprudência constitucional alemã: a) controle de evidência (*Evidenzkontrolle*); b) controle de sustentabilidade ou justificabilidade (*Vertretbarkeitskontrolle*); c) controle material de intensidade (*intensivierten inhaltlichen Kontrolle*). O Tribunal deve sempre levar em conta que a Constituição confere ao legislador amplas margens de ação para eleger os bens jurídicos penais e avaliar as medidas adequadas e necessárias para a efetiva proteção desses bens. Porém, uma vez que se ateste que as medidas legislativas adotadas transbordam os limites impostos pela Constituição – o que poderá ser verificado com base no princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (*Übermassverbot*) e como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) –, deverá o Tribunal exercer um rígido controle sobre a atividade legislativa, declarando a inconstitucionalidade de leis penais transgressoras de princípios constitucionais. (...) 4. ORDEM DENEGADA.

(HC 104410, Relator Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgado em 06/03/2012, Publicado em 27/03/2012, grifou-se)

111. A Lei nº 15.402/2026 deve ser examinada sob essa perspectiva. O seu efeito sistemático é reduzir a resposta penal e executória aplicável aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. A lei altera, de modo convergente, a progressão de regime, a remição da pena, o concurso de crimes e a dosimetria, sempre em sentido mais favorável ao condenado por delitos dirigidos contra as instituições democráticas.

112. No âmbito da execução penal, a nova redação do artigo 112 da Lei de Execução Penal afasta os crimes previstos no Título XII do Código Penal dos percentuais de 25% e 30% aplicáveis aos crimes praticados mediante violência ou grave ameaça. Com isso, delitos contra o Estado Democrático de Direito, ainda que praticados com violência ou grave ameaça, passam a se submeter ao percentual geral de um sexto da pena:

Art. 1º A [Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984](#) (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[Art. 112](#). A pena privativa de liberdade será executada de forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e seu mérito indicar a progressão, observadas as seguintes exceções:

[I](#) – se o apenado for primário e for condenado pela prática de crime mediante o exercício de violência ou grave ameaça, **salvo em relação aos crimes previstos no [Título XII da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal)**, deverão ser cumpridos ao menos 25% (vinte e cinco por cento) da pena;

[II](#) – se o apenado for reincidente e for condenado pela prática de crime mediante o exercício de violência ou grave ameaça, **salvo em relação aos crimes previstos no [Título XII da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal)**, deverão ser cumpridos ao menos 30% (trinta por cento) da pena;

[III](#) – se o apenado for reincidente em crime diverso dos crimes referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser cumpridos ao menos 20% (vinte por cento) da pena; (grifou-se)

113. Essa diferenciação é constitucionalmente sensível. O problema não está em o legislador estabelecer percentuais distintos para a progressão de regime, providência ordinária no âmbito da execução penal. O ponto é que a diferenciação adotada opera em sentido inverso à proteção reforçada prevista na Constituição. A lei confere tratamento executório mais brando a crimes que atingem a própria ordem constitucional do que aquele aplicável a crimes comuns violentos.

114. A assimetria também se revela no plano sistêmico. Ao excluir os crimes do Título XII das frações diferenciadas, a lei os coloca em posição executória potencialmente mais favorável do que a reservada a outras categorias de delitos previstas no mesmo artigo 112 da Lei de Execução Penal. **O resultado é uma inversão valorativa relevante: crimes que afetam o núcleo de sustentação da República podem receber tratamento executório mais favorável do que infrações ordinárias às quais a própria lei atribui maior rigor.**

115. Essa disciplina compromete, ao mesmo tempo, a isonomia e a proteção suficiente da ordem democrática. A Constituição não exige que todo crime contra o Estado Democrático de Direito receba o regime mais severo possível. Exige, porém, que o legislador não reduza a tutela penal desses delitos a ponto de torná-la incongruente com a especial hierarquia constitucional do bem jurídico protegido.

116. O artigo 126, § 9º, da Lei de Execução Penal, também inserido pelo diploma impugnado, estabelece que o cumprimento da pena em regime domiciliar não impede a remição da pena:

“Art. 126. ....  
.....  
[§ 9º](#) O cumprimento da pena restritiva de liberdade em regime domiciliar não impede a remição da pena.” (NR)

117. A remição constitui instituto tradicionalmente associado ao trabalho, ao estudo e a outras atividades compatíveis com a finalidade ressocializadora da pena, cuja legitimidade pressupõe que o cumprimento da pena ocorra em condições que permitam o controle efetivo das atividades exercidas. A extensão genérica do benefício ao regime domiciliar, sem que a lei estabeleça critérios e mecanismos adequados de fiscalização e verificação, denota incompatibilidade da disciplina com os princípios da individualização da pena e do devido processo legal substantivo, inscritos no artigo 5º, incisos XLVI e LIV, da Constituição Federal.

118. Ademais, o dispositivo não deve ser examinado de modo isolado. Ele integra o conjunto normativo da Lei nº 15.402/2026 e reforça a mesma orientação de redução da resposta executória a crimes contra o Estado Democrático de Direito que perpassa os demais dispositivos impugnados.

119. O artigo 359-M-A do Código Penal, por sua vez, determina que, quando os crimes contra as instituições democráticas estiverem inseridos no mesmo contexto, a pena será aplicada segundo a regra do concurso formal próprio, ainda que exista desígnio autônomo. Com isso, o legislador impede, de modo abstrato e prévio, a incidência do concurso material e do concurso formal impróprio:

Art. 2º O Capítulo II do Título XII da Parte Especial do [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 359-M-A e 359-M-B:

[“Art. 359-M-A.](#) Quando os delitos deste Capítulo estão inseridos no mesmo contexto, a pena deverá ser aplicada, ainda que existente desígnio autônomo, na forma do concurso formal próprio de que trata a primeira parte do art. 70, vedando-se a aplicação do cômputo cumulativo previsto na segunda parte desse dispositivo e no art. 69, todos deste Código.”

120. Essa solução subtrai do juiz a possibilidade de avaliar, no caso concreto, se houve pluralidade de condutas, autonomia de desígnios, diversidade de bens atingidos e maior grau de culpabilidade. A individualização da pena, prevista no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição, não se esgota na escolha da pena abstrata pelo legislador. Ela também exige que o magistrado possa ajustar a resposta penal à responsabilidade efetivamente demonstrada no processo.

121. O artigo 359-M-B do Código Penal reforça essa mesma orientação normativa. O dispositivo cria causa de diminuição de pena de um terço a dois terços para crimes praticados em contexto de multidão, desde que o agente não tenha exercido liderança ou financiado a ação:

[Art. 359-M-B.](#) Quando os crimes previstos neste Capítulo forem praticados em contexto de multidão, a pena será reduzida de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), desde que o agente não tenha praticado ato de financiamento ou exercido papel de liderança.

122. A circunstância eleita pela norma, contudo, não traduz necessariamente menor gravidade da conduta ou menor culpabilidade do agente. Em determinadas situações, a atuação coletiva pode, ao contrário, ampliar a capacidade de intimidação, dificultar a contenção estatal e potencializar os danos produzidos. Por isso, a previsão de redução expressiva e abstrata da pena em razão exclusiva do contexto de multidão suscita dúvidas quanto à compatibilidade da disciplina com a individualização da resposta penal.

123. A conjugação dos artigos 359-M-A e 359-M-B torna essa dificuldade ainda mais evidente. A lei impõe, de um lado, a aplicação do concurso formal próprio mesmo diante de desígnios autônomos e, de outro, admite redução de um terço a dois terços em razão do contexto de multidão. O resultado é a significativa redução da resposta penal aplicável justamente aos crimes de abolição violenta do Estado Democrático de Direito e de golpe de Estado.

124. A análise sistemática da lei impugnada, considerada sua trajetória legislativa, a finalidade declarada durante o processo de formação da norma e o efeito funcional do conjunto normativo, revela, ainda, tensão com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

125. A justificativa formal da Emenda nº 6/CCJ, conforme consignado durante a tramitação legislativa, registrou que *“o propósito deliberado do PL nº 2.162, de 2023, foi conceder condições de progressão de regime mais favoráveis, bem como outros benefícios penais aos condenados pelos atos do dia 8 de janeiro de 2023”*. Embora a lei tenha assumido forma geral e abstrata, esse dado legislativo não pode ser desconsiderado na aferição de sua finalidade constitucional. Nesse cenário, o conjunto normativo aproxima-se, em seus efeitos, de mecanismo geral de clemência direcionado a crimes contra a ordem democrática, embora não tenha sido formalmente apresentado como anistia, graça ou indulto.

126. A qualificação formal adotada pelo legislador, contudo, não afasta o exame de sua funcionalidade constitucional. Esse Supremo Tribunal Federal assentou, no julgamento da ADI 2667, que a teoria do desvio de poder também se aplica ao plano das atividades normativas do Estado. Do referido julgamento, extrai-se a seguinte passagem da ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 2.921/2002, QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DE CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR – ATO LEGISLATIVO QUE REDUZ O TEMPO MÍNIMO PARA A CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO, INSTITUINDO BENEFÍCIO A QUE NÃO TÊM ACESSO OS DEMAIS ESTUDANTES DOMICILIADOS

EM OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS – NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE – OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE – **ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER – INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DECLARADAS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL – A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo à União estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e aos Estados-membros e ao Distrito Federal exercerem competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). – A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 – entre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) –, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em “inexistindo lei federal sobre normas gerais”, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). – Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo “ultra vires”, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). **TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE** – As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive due process of law”. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. **A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS** – A exigência de razoabilidade – que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas – atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. **APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO** – A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.

(ADI 2667, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 05/10/2020, Publicado em 19/10/2020, grifou-se)

127. Essa orientação foi retomada por essa Suprema Corte no julgamento da ADPF 964. Naquela oportunidade, a Corte reconheceu que atos de clemência estatal encontram limites constitucionais quando utilizados de forma incompatível com a preservação da democracia, da separação de Poderes e da autoridade das decisões judiciais. Confirma-se o trecho pertinente da ementa:

Arguições de descumprimento de preceito fundamental. Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República. Preliminares. Rejeição. **Competência do Supremo Tribunal Federal para decidir sobre a amplitude, a extensão e os contornos das atribuições dos Poderes da República. Possibilidade de análise dos atos políticos pelo Poder Judiciário. Clementia principis. Instrumento do Poder Executivo de contrapeso ao Poder Judiciário. Indulto como ato político, espécie de ato administrativo. Elementos do ato administrativo. Controle pelo Poder Judiciário. Legitimidade. Desvio de finalidade caracterizado.** Pedido subsidiário. Não conhecimento. Indulto não atinge os efeitos secundários da pena, tanto os penais quanto os extrapenais. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento de preceitos fundamentais para impugnar atos de efeitos concretos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – acarretarem grave violação da ordem constitucional, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes. 2. O adimplemento dos deveres constitucionais impostos a este Supremo Tribunal Federal pressupõe, de maneira inexorável e intransigente, o absoluto respeito, pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelos demais órgãos do Judiciário, às suas deliberações plenárias, pois o atuar desta Corte Suprema consubstancia expressão direta da superioridade da Constituição. 3.

A esta Suprema Corte, no exercício de suas regulares atribuições, outorgadas direta e expressamente pela Carta Política, incumbe decidir sobre a amplitude, a extensão e os contornos que conformam as atribuições dos Poderes da República. Precedentes. 4. O perdão presidencial é um importante instrumento, à disposição do Poder Executivo, de contrapeso ao Poder Judiciário, revelando-se, pois, legítima, em tese, quando devidamente prevista no texto constitucional, a interferência de um Poder no outro. 5. Ao exame da ADI 5.874/DF, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 09.5.2019, DJe 05.11.2020, que versou sobre a constitucionalidade de indulto de caráter coletivo, este Supremo Tribunal Federal não afirmou que a competência privativa do Presidente da República para edição do decreto de indulto se reveste de caráter absoluto, sem qualquer tipo de restrição. Ressaltada, na ocasião, a inadmissibilidade de invasão da esfera de competência privativa do Presidente da República no que diz com o mérito da concessão da *clementia principis* (juízo de conveniência e oportunidade). 6. A existência de vício em quaisquer dos elementos constitutivos do ato administrativo permite a sua legítima invalidação pelo Poder Judiciário. 7. O ato de governo ou ato político, espécie do gênero ato administrativo, reveste-se de espectro mais amplo de discricionariedade. Disso não resulta, contudo, sua insindicabilidade absoluta perante o Poder Judiciário, até porque alguns dos elementos do ato administrativo são totalmente vinculados, como, por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo. 8. Considerados os diferentes graus de vinculação, a menor vinculação do ato de governo faz-se presente no objeto, no motivo e na finalidade restrita, mas, ainda assim, é possível - mesmo que em menor extensão-, o devido controle externo pelo Poder Judiciário sem acarretar qualquer interferência no mérito administrativo e/ou violação da separação funcional de poderes. 9. **A teoria do desvio de finalidade aplica-se quando o agente público competente pratica ato aparentemente lícito, mas com objetivo de atingir fim diverso do admitido pelo ordenamento jurídico, importando em violação de princípios constitucionais.** 10. Configurado, na espécie, o desvio de finalidade do Decreto de 21 de abril de 2022, porquanto o Presidente da República, a despeito das razões elencadas, subverteu a regra e violou princípios constitucionais, produzindo ato com efeitos inadmissíveis para a ordem jurídica. A concessão de perdão a aliado político pelo simples e singelo vínculo de afinidade político-ideológica não se mostra compatível com os princípios norteadores da Administração Pública, tais como a impessoalidade e a moralidade administrativa. 11. Admitir que o Presidente da República, por supostamente deter competência para edição de indulto, possa criar, a seu entorno, um círculo de virtual imunidade penal é negar a sujeição de todos ao império da lei, permitindo a sobreposição de interesses meramente pessoais e subjetivos aos postulados republicanos e democráticos. 12. O pedido subsidiário não merece ser conhecido, pois o autor não se desincumbiu do ônus processual de realizar o cotejo analítico entre as proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade. 13. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o indulto, em face da sua própria natureza jurídica, tem a aptidão apenas de extinguir a punibilidade, ou seja, atinge tão somente os efeitos principais da condenação, remanescendo íntegros os efeitos secundários penais e extrapenais. 14. Arguições de descumprimento de preceito fundamental conhecidas. Pedidos julgados procedentes.

(ADPF 964, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 10/05/2023, Publicado em 17/08/2023, grifou-se)

128. Em seu voto condutor, a Ministra ROSA WEBER registrou que a teoria do desvio de finalidade incide quando o agente público, embora formalmente competente, pratica ato aparentemente lícito com o objetivo de alcançar finalidade diversa daquela admitida pelo ordenamento jurídico. Também advertiu que, em se tratando de atos normativos, essa análise deve ser conduzida com cautela, sem prejuízo de sua aplicação no âmbito da jurisdição constitucional quando presentes elementos suficientes para demonstrar que a competência pública foi exercida de modo incompatível com os fins que legitimam a função normativa.

129. A Ministra Relatora também destacou que a competência para a concessão de clemência não poderia ser convertida em instrumento de neutralização da autoridade jurisdicional ou de criação de espaço de imunidade penal incompatível com os postulados republicanos e democráticos. Na sequência, consignou que a concessão de perdão, naquele caso, não poderia servir à criação de um “*círculo de virtual imunidade penal*”, pois tal resultado equivaleria a admitir a instrumentalização

do Estado em benefício de pessoas determinadas, em detrimento dos postulados republicanos e democráticos. Por relevante, confira-se a passagem do voto:

(...)

79. Nesse contexto, desenvolvida a teoria do desvio de poder ou do desvio de finalidade, segundo a qual quando o agente público competente pratica ato aparentemente lícito, mas com objetivo de atingir fim diverso do admitido pelo ordenamento jurídico, este ato será tido como nulo, tendo em vista utilização indevida da discricionariedade administrativa.

(...)

Desse modo, a teoria do desvio de poder – criada em reação ao formalismo do direito público – aplica-se quando, a despeito da existência de regra autorizativa, o ato, ao atingir fim distinto do permitido, é praticado em transgressão a princípios jurídicos. Consoante Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero acentuam

(...)

81. Não desconheço a jurisprudência desta Casa no sentido de que o desvio de finalidade ou desvio de poder deve ser cabalmente demonstrado, sendo certo que, tratando-se de atos normativos, a aplicação de referida teoria precisa ser cautelosamente investigada (ADI 1.935/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 29.8.2002, DJ 04.10.2002; ADI 5.717/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 27.3.2019, DJe 28.6.2019, v.g.).

**Ressalto, contudo, que mesmo no âmbito da jurisdição constitucional esta Corte tem aplicado a teoria do desvio de poder** (ADI 1.231/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 15.12.2005, DJ 28.4.2006; ADI 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25.10.2018, DJe 09.11.2018; ADI 6.529/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11.10.2021, DJe 22.10.2021; ADI 7.178-MC/DF, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 04.7.2022, DJe 23.8.2022; ADPF 722/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 16.5.2022, DJe 09.6.2022, v.g.):

“APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO – **A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.**” (ADI 2.667/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020)

77. No caso em análise, com todo respeito às posições em sentido contrário, a toda evidência se faz presente o desvio de finalidade.

(...)

**A verdade é que o fim almejado com a edição do decreto de indulto foi beneficiar aliado político de primeira hora legitimamente condenado criminalmente, por este Supremo Tribunal Federal, à pena de 08 (oito) anos e 09 (meses) de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes tipificados no art. 18 da Lei 7.170/83, por duas vezes, na forma do art. 71, caput, do Código Penal, em virtude da ultra-atividade da lei penal benéfica e no art. 344 do Código Penal, por três vezes, em regime de continuidade delitiva (art. 71, caput, CP).**

O Chefe do Poder Executivo federal, ao assim proceder, não obstante detivesse, aparentemente, competência para tanto, subverteu a regra e violou princípios constitucionais, produzindo ato com efeitos inadmissíveis para a ordem jurídica.

(...)

Admitir que o Presidente da República, por supostamente deter competência para edição de indulto, pudesse criar, em seu entorno, um círculo de virtual imunidade penal é negar a sujeição de todos ao *rule of law* permitindo a sobreposição de interesses meramente pessoais e subjetivos aos postulados republicanos e democráticos.

**Possibilitar a criação desse círculo de virtual imunidade penal, seria o mesmo que aceitar que a coisa pública, titularizada pelo povo, pudesse ser administrada em benefício de pessoas determinadas, específicas e circunscritas à elite política, econômica e jurídica, legitimando a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns, em manifesta transgressão aos princípios democrático e da república.**

**Não se pode aceitar a instrumentalização do Estado, de suas Instituições e de seus agentes para, de modo ilícito, ilegítimo e imoral, obter benefícios de índole meramente subjetivos e pessoais, sob pena de subversão aos postulados mais básicos do Estado de Direito.**

78. Cumpre lembrar que, segundo Odete Medauar, a impessoalidade visa *impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas, assim a Constituição pretende obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos* (MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 119).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro compreende que a impessoalidade precisa ser observada tanto *em relação aos administrados como à própria Administração. Na primeira vertente, a Administração não pode atuar com vistas*

*a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 85). Já no outro sentido, adota posicionamento consentâneo com o defendido por José Afonso da Silva, segundo o qual *os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Assim, o agente da Administração é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal* (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 678-9).

A análise da jurisprudência desta Casa permite constatar que este Supremo Tribunal Federal extrai do princípio da impessoalidade a inadmissibilidade de adoção de condutas, pelo Estado, tendentes a privilegiar ou prejudicar os administrados, sem qualquer tipo de vinculação ao interesse público. As predileções e antipatias pessoais do agente público devem ser irrelevantes para fins de administração da coisa pública. Não por outra razão, como acima exposto, **ao verificar que uma lei tem destinatário certo, busca privilegiar grupo restrito e determinado, esta Casa reconhece a sua incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988.**

(...)

81. Demonstrado o desvio de finalidade, impõe-se a procedência dos pedidos deduzidos nestas ADPF's.

(grifou-se)

130. É certo que o precedente possui configuração distinta da presente controvérsia. Na ADPF 964, discutia-se ato individual de clemência, direcionado ao beneficiamento de pessoa determinada. No caso da Lei nº 15.402/2026, trata-se de lei em sentido formal, editada no âmbito da conformação legislativa em matéria penal, espaço no qual esse Supremo Tribunal Federal reconhece margem relevante de discricionariedade político-legislativa.

131. Essa distinção, contudo, não elimina a preocupação constitucional comum. A forma geral e abstrata da lei não impede que se examine se o conjunto normativo, considerado em sua origem, conformação e efeitos, opera como instrumento de redução substancial das consequências penais de condutas atentatórias ao Estado Democrático de Direito. A questão não consiste em equiparar tecnicamente a lei impugnada a decreto de graça ou indulto, mas em verificar se a competência legislativa foi exercida em termos compatíveis com a impessoalidade, a moralidade republicana, a separação de Poderes e a proteção suficiente da ordem democrática.

132. Nessa perspectiva, ao instituir regime executório e dosimétrico especialmente favorável a condenações relacionadas a crimes contra o Estado Democrático de Direito, a Lei nº 15.402/2026 aproxima-se, em sua funcionalidade, de mecanismo legislativo de mitigação das consequências penais de decisões judiciais condenatórias. Esse resultado tensiona os mandamentos de impessoalidade e moralidade inscritos no artigo 37, *caput*, da Constituição, além de repercutir sobre a separação de Poderes e a autoridade da jurisdição.

133. Diante desse quadro, a Lei nº 15.402/2026 revela-se materialmente incompatível com a Constituição. Ao instituir regime mais brando para a progressão de regime, ampliar hipóteses de redução do tempo de cumprimento da pena, impor concurso formal próprio mesmo diante de desígnios autônomos e criar causa expressiva de diminuição de pena fundada no contexto de

multidão, o diploma impugnado enfraquece a tutela penal conferida aos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

134. Considerada em sua origem, em sua conformação normativa e em seus efeitos, a lei também revela tensão com as exigências de impessoalidade e moralidade republicana, ao estruturar regime especialmente favorável a universo identificável de condenações relacionadas a delitos contra a ordem democrática.

135. Essa solução normativa compromete, em perspectiva sistemática, a proteção constitucionalmente adequada da ordem democrática e projeta tensão com a isonomia, a individualização da pena, a impessoalidade, a separação de Poderes e a autoridade da jurisdição, em desconformidade com os artigos 1º, *caput*; 2º; 5º, *caput* e incisos XLIV e XLVI; 37, *caput*; e 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, justificando a procedência do pedido.

### **3. DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

136. Estão presentes, no caso, os pressupostos necessários à concessão da medida cautelar.

137. A plausibilidade jurídica do pedido decorre, inicialmente, dos vícios formais anteriormente examinados. A Lei nº 15.402/2026 resultou de processo legislativo cuja regularidade constitucional se encontra seriamente controvertida, seja em razão da apreciação fragmentada de veto presidencial integral, seja em razão da ausência de retorno da proposição à Casa iniciadora após alteração substancial promovida pela Casa revisora. Ambos os fundamentos dizem respeito à própria formação constitucional da vontade legislativa e, se acolhidos, mostram-se aptos a comprometer a validade do diploma impugnado.

138. A plausibilidade também se verifica sob o prisma material. Como demonstrado, a lei impugnada institui regime penal e executório mais favorável precisamente em relação aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, mediante a conjugação de diferentes técnicas normativas: progressão de regime em patamar mais brando, ampliação de hipótese de remição, imposição de concurso formal próprio ainda que presente desígnio autônomo e criação de causa especial de diminuição de pena fundada no contexto de multidão. Esse conjunto normativo suscita questão constitucional relevante quanto à suficiência da tutela penal conferida à ordem democrática, bem

como quanto à sua compatibilidade com a individualização da pena, a isonomia, a separação de Poderes, a impessoalidade, a moralidade republicana e a autoridade da jurisdição.

139. O perigo na demora também se apresenta de modo significativo. A Lei nº 15.402/2026 possui natureza penal e executória mais benéfica, com aptidão para produzir efeitos imediatos sobre processos penais, execuções penais e situações jurídicas relacionadas a condenações por crimes contra o Estado Democrático de Direito. Sua aplicação antes do julgamento definitivo pode ensejar recálculos de pena, progressões de regime, revisão de marcos executórios e incidência de causas redutoras cuja recomposição prática, caso posteriormente reconhecida a inconstitucionalidade do diploma, pode revelar-se particularmente difícil.

140. Essa preocupação assume especial relevo porque a retroatividade da lei penal mais benéfica, embora constitua garantia constitucional relevante, pressupõe a validade constitucional da norma superveniente. A suspensão cautelar, nesse contexto, não importa afastamento definitivo da garantia prevista no artigo 5º, inciso XL, da Constituição, mas preservação temporária do quadro normativo anterior, até que esse Supremo Tribunal Federal examine, em caráter definitivo, a compatibilidade da nova disciplina com os demais parâmetros constitucionais envolvidos.

141. A aplicação imediata da lei impugnada também pode comprometer a uniformidade e a segurança da execução penal. A multiplicação de decisões executórias fundadas em diploma cuja constitucionalidade se encontra sob exame concentrado tende a produzir instabilidade na gestão das penas, com repercussões relevantes tanto para a autoridade das condenações já proferidas quanto para a coerência do sistema de proteção penal da ordem democrática.

142. Nesse cenário, a suspensão cautelar da Lei nº 15.402/2026 revela-se medida adequada para preservar a eficácia do futuro julgamento de mérito e evitar a produção de efeitos potencialmente irreversíveis ou de difícil recomposição. Trata-se de providência voltada à conservação da utilidade do processo objetivo, sem prejuízo do reexame definitivo da matéria pelo Plenário desta Suprema Corte.

143. Por fim, cumpre registrar que, no item III.4 das informações prestadas pelo Senado Federal, intitulado “*Da técnica decisória aplicável na eventualidade de reconhecimento de inconstitucionalidade formal*”, sustentou-se que eventual reconhecimento de vício formal não deveria conduzir à pronúncia de nulidade da Lei nº 15.402/2026. Segundo o Senado Federal, o

precedente firmado na ADI 6085 seria aplicável à hipótese, de modo que a solução adequada consistiria na declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, com fixação de prazo para que o Congresso Nacional reapreciasse a matéria.

144. O precedente invocado, contudo, não autoriza essa conclusão por transposição automática. Na ADI 6085, a técnica decisória intermediária foi adotada em razão de circunstâncias específicas do caso então examinado.

145. O Ministro GILMAR MENDES, redator para o acórdão, destacou que, embora o dispositivo da legislação analisada padecesse de inconstitucionalidade formal, a declaração de nulidade se revelava inadequada, *“tendo em vista que esta vigora há quase 7 (sete) anos e sua invalidação ipso jure poderia levar a verdadeiro caos jurídico, social e administrativo. A retroatividade decorrente da nulidade traria consigo consequências que, hoje, já não podem ser desfeitas”*.

146. A situação ora examinada é diversa. A Lei nº 15.402/2026 é recente, foi prontamente submetida ao controle concentrado de constitucionalidade, de modo que não apresenta, ao menos nesta fase processual, quadro de consolidação fática comparável ao verificado na ADI 6085. Além disso, a manutenção de sua eficácia durante o julgamento pode produzir efeitos executórios de difícil recomposição, justamente em razão de sua natureza penal mais benéfica e da possibilidade de incidência imediata sobre processos penais e execuções em curso.

147. Assim, as razões de segurança jurídica que justificaram a técnica decisória adotada na ADI 6085 conduzem, no presente caso, à conclusão diversa em sede cautelar. A suspensão da eficácia da Lei nº 15.402/2026 mostra-se necessária para preservar a utilidade do processo objetivo e evitar a consolidação de efeitos executórios de difícil reversão.

#### **4. CONCLUSÃO**

148. Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela concessão da medida cautelar e, no mérito, pela procedência do pedido.

149. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

LAIO DE ALMEIDA VIANA

Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3213995895 e chave de acesso 6f24db9e no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-05-2026 16:55. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3213995895 e chave de acesso 6f24db9e no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-05-2026 16:32. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.