NOTA TÉCNICA

PL da Dosimetria: efeitos retroativos fragilizam regras penais

NT 1/2026 Proposta: PL 2162/2023 Autor: Marcelo Crivella - REPUBLICANOS/RJ

ANÁLISE PRELIMINAR

O Projeto de Lei nº 2162/2023, de autoria do deputado Marcelo Crivella, foi originalmente apresentado para conceder anistia ampla aos envolvidos em atos de caráter golpista após o segundo turno das eleições de 2022, incluindo os invasores de 8 de janeiro. Durante sua tramitação, o texto foi alterado para substituir a anistia total pela redução dos percentuais exigidos para progressão de regime, que ficou restrita aos condenados por crimes contra o Estado Democrático de Direito. Haverá diminuição da fração de 25% para 16% (1/6) para réus primários e de 30% para 20% para reincidentes.

Embora a modificação da legislação e da execução penal sejam uma atribuição legítima do Poder Legislativo (representado pelo Congresso Nacional), a proposta adota uma solução casuística e conflitante sobre condenações já proferidas pelo Supremo Tribunal Federal por atos contra a ordem democrática. Essa opção compromete a previsibilidade e a coerência do sistema penal, violando o princípio da igualdade perante a lei e individualização da pena. Junto a isso, a tramitação não respeitou o devido processo legislativo, pois não submeteu a alteração de mérito ocorrida no Senado ao crivo final da Câmara.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: Igualdade, segurança jurídica e individualização da pena

A redação aprovada pelo Congresso Nacional produz efeitos diretos na diminuição do tempo de cumprimento de pena dos condenados pelos ataques ao Estado Democrático de Direito, com impacto imediato sobre condenações já proferidas.

Dentro do debate público, já existem críticas às penas aplicadas pelo STF, o que reforça a legitimidade da discussão sobre política criminal e reprovação social. O problema do PL nº 2162/2023, contudo, não reside na arena em que essas críticas ocorrem, mas na forma como a alteração foi concebida. Ao instituir uma regra de progressão mais benéfica a um grupo delimitado de pessoas, com efeitos retroativos, o projeto demonstra viés casuístico, o que afasta reformas penais gerais e compromete a previsibilidade e a coerência do sistema penal.

Além disso, a modificação contraria o princípio constitucional e processual de individualização da pena. No sistema penal brasileiro, a condenação por múltiplos crimes praticados no mesmo contexto fático — como abolição violenta do Estado Democrático de Direito, dano ao patrimônio público e associação criminosa — resulta na soma e unificação das penas, refletindo a gravidade concreta da conduta, o grau de culpabilidade e seus efeitos sociais. Ao reduzir de forma uniforme a fração necessária para progressão de regime, o PL limita os efeitos práticos da individualização na fase de execução penal, desrespeitando um preceito fundamental.

Embora o Congresso Nacional detenha competência para redefinir critérios de

[1] *O Livres* ***não interfere na estratégia política de líderes certificados****. A Nota Técnica analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.*

execução penal e mudar o código penal e processual penal, o projeto não estabelece um novo parâmetro geral aplicável a todo sistema. Ao contrário, cria uma **exceção normativa direcionada** a um conjunto específico de condenações, contrariando o princípio da igualdade perante a lei e ampliando a insegurança jurídica, substituindo critérios universais por uma solução de caráter pontual, reativo e político.

VÍCIO DE FORMA: Senado violou o devido processo legislativo

O PL nº 2162/2023 apresenta violação ao devido processo legislativo, previsto na Constituição Federal, no artigo 65. Segundo o dispositivo, todo projeto de lei aprovado por uma Casa do Congresso Nacional será revisado pela outra, sendo obrigatório seu retorno à Casa iniciadora sempre que houver emenda que altere o seu conteúdo.

O texto originalmente aprovado pela Câmara dos Deputados promovia uma revisão geral no cálculo das penas, aplicando somente a mais grave ao invés de somá-las (como ocorre hoje). Além disso, permitia a progressão do regime fechado para o semiaberto após o cumprimento de apenas 16% da pena, mesmo para crimes cometidos com violência ou grave ameaça. A maior crítica se dava pela **subjetividade de termos, com a possibilidade de beneficiar condenados por outros crimes** como organizações criminosas e atos contra a administração pública.

Posteriormente, no Senado Federal, foi aprovada uma emenda de Sérgio Moro que restringiu a aplicação dessas novas regras exclusivamente aos condenados, no STF, por crimes contra o Estado Democrático de Direito, isto é, as ações em 8 de janeiro de 2023.

Apesar de modificar substancialmente o critério de incidência da norma, **a alteração foi indevidamente classificada como "emenda de redação"**, o que permitiu a conclusão da tramitação sem o retorno do projeto à Câmara.

Ao não submeter o novo conteúdo à apreciação da Câmara dos Deputados, houve a violação ao devido processo legislativo, o que pode ensejar o reconhecimento de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Trata-se de hipótese concreta, tendo em vista que, após a aprovação do projeto, foi protocolado mandado de segurança perante a Corte questionando a irregularidade da tramitação.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Alterar regras de cumprimento de pena para beneficiar um grupo específico de condenados, por meio de mudanças pontuais e com efeito retroativo enfraquece a coerência do sistema penal. Além disso, transmite a ideia de que regras gerais podem ser ajustadas de acordo com circunstâncias políticas específicas. Por fim, o projeto também apresenta falhas no processo legislativo, já que uma mudança relevante feita no Senado (aprovação de uma emenda de mérito) não retornou à Câmara dos Deputados para nova análise, como determina a Constituição.

Diante desses problemas, **recomendamos o veto total** ao Projeto de Lei nº 2162/2023.

CONTRIBUIÇÕES DE

Rafael Moredo
Coordenador de Políticas Públicas do Livres
Matheus Rocha
Analista de Relações Governamentais do Livres