

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRESSA (ABI)**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 34.058.917/0001-69, com sede na Rua Araújo Porto Alegre nº 71, Centro, Rio de Janeiro – RJ, neste ato representado por seu Presidente, Octávio Floro Barata Costa (doc. 1), vem, respeitosamente, por meio de seus procuradores que esta subscrevem (doc. 2), com endereço profissional a SHIS QI 28 CONJUNTO 12 CASA 08, Brasília-DF, CEP 71.670-320, e e-mail [dduprat19@gmail.com](mailto:dduprat19@gmail.com), onde deverão receber qualquer comunicação do feito, com base no art. 103, IX, e art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, e no art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE TUTELA CAUTELAR**

em face da Lei nº 15.402, de 8 de maio de 2026, na parte em que, ao alterar a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e o Decreto-lei nº 2.848,

de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), conferiu tratamento mais benevolente aos crimes previstos no Título XII da Parte Especial do Código Penal, os Crimes contra o Estado Democrático de Direito, inclusive na execução das respectivas penas, pelos fundamentos de fato e de direito adiante deduzidos.

## **I – OBJETO DA AÇÃO**

Tramitaram no Congresso Nacional várias iniciativas tendentes a beneficiar os réus condenados por essa Suprema Corte em face dos crimes praticados em 8 de janeiro de 2023.

Em 11 de dezembro de 2025, foi autuado no Senado Federal o PL 2162/2023, proveniente da Câmara dos Deputados, com o seguinte conteúdo<sup>1</sup>:

Art. 1<sup>ª</sup> 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;

---

<sup>1</sup> <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10127724&ts=1770316797391&disposition=inline>

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

.....  
“Art. 126. ....  
.....

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

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 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 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.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 10 de dezembro de 2025.

Em 17/12/2025, foi aprovada, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, emenda apresentada pelo Senador Sergio Moro, resultando no texto enviado à sanção presidencial com esse teor<sup>2</sup>:

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

O Congresso Nacional decreta:

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**

---

<sup>2</sup> <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10134090&ts=1770316799675&disposition=inline&ts=1770316799675>

**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 – se o apenado for primário e for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, deverão ser cumpridos ao menos 40% (quarenta por cento) da pena;

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

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

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

IX – se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado, deverão ser cumpridos 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, deverão ser cumpridos ao menos 70% (setenta por cento) da pena.  
.....”

“Art. 126. ....  
.....  
.....

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

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.” (destaques acrescidos).

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

Os destaques em negrito, além da supressão da expressão “nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal” nos incisos I e II do art. 112 da proposta encaminhada pela Câmara dos Deputados, correspondem exatamente à emenda que foi aprovada no âmbito da CCJ/SF.

A seguir, o texto foi encaminhado ao Presidente da República, que o vetou integralmente, com base nesses fundamentos<sup>3</sup>:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 2.162, de 2023, que “Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.”.

---

<sup>3</sup> Mensagem nº 17, de 8 de janeiro de 2026, publicada no DOU – edição extra na mesma data

Ouvidos, Advocacia-Geral da União, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e o Ministério da Justiça e Segurança Pública manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões:

“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.”

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

O veto, autuado sob nº 3/2026<sup>4</sup>, veio a ser derrubado em sessão de 30/04/2026, e a Lei, que recebeu o número 15.402, promulgada em 8 de maio de 2026, com a redação a seguir transcrita:

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

O Congresso Nacional decreta:

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

---

<sup>4</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/17969>

“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;

.....”

“Art. 126. ....  
.....  
.....

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

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.” (destaques acrescidos).

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

Os incisos IV a X, anteriormente previstos para integrar a nova redação do art. 112 da Lei de Execuções Penais, foram suprimidos por ocasião da votação do veto, sob o argumento de que estariam em desacordo com a Lei 15.358/2026, a Lei Anti-Facção.

A tese a ser apresentada na presente ação é em grande medida coincidente com os fundamentos do veto presidencial, ou seja, de que a Lei nº 15.402/2026 é inconstitucional por afronta aos artigos 1º<sup>5</sup>, 5º, inciso XLIV<sup>6</sup>, e parágrafo único do art. 65<sup>7</sup>, além de ofensa ao princípio da razoabilidade.

## **II – LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA – ABI**

A Associação Brasileira de Imprensa - ABI - é entidade de classe de âmbito nacional, congregando jornalistas<sup>8</sup> oriundos de mais de nove estados da federação (doc. 3, lista anexa).<sup>9</sup> A legitimidade para propositura da presente ADI

---

<sup>5</sup> Art. 1º 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 tem como fundamentos: (I) a soberania; (II) a cidadania; (III) a dignidade da pessoa humana; (IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (V) o pluralismo político.

<sup>6</sup> Art. 5º [...]

XLVI – constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> Os “membros efetivos” da ABI “são profissionais da área de Comunicação Social com registro no órgão competente; bacharéis em Jornalismo – com diploma de curso superior de Jornalismo ou declaração da faculdade, no caso dos recém-formados; que, preferencialmente, atuem em jornais, revistas, agências noticiosas, bem como empresa radiofônica, assessorias de imprensa e comunicação social e mídias eletrônicas e outras a serem criadas, mediante processo aprovado pela Comissão de Sindicância.” (Estatuto, art. 6º).

<sup>9</sup> A ABI, além de possuir associados em todos os estados da federação, possui representações nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Brasília, Maranhão, Ceará, Goiás, Pará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraíba, Alagoas e Bahia, além de estar sediada no Rio de Janeiro. Em suas eleições, inclusive, os votos podem ser dados presencialmente nessas representações.

está devidamente amparada no disposto no artigo 103, IX, da Constituição da República, e como tal foi reconhecida por essa Corte no julgamento da ADI 5436. Consta do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli<sup>10</sup>:

Todos os associados têm em comum a vinculação com a atividade de imprensa e jornalística, o que afasta qualquer conclusão no sentido de que a entidade seria heterogênea. É justamente o fato de congregar tamanho leque de profissionais do jornalismo que confere à ABI elevada representatividade na defesa do setor e das liberdades de expressão e de informação. Também refuto a alegação de ausência de prova da atuação da ABI em pelo menos 9 (nove) estados da Federação, a atrair, supostamente, a ilegitimidade ativa da autora. Notícia recente, veiculada no site da associação, dá conta de que a entidade possui associados, na realidade, no Distrito Federal e em 14 (catorze) estados da Federação (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Maranhão, Ceará, Goiás, Pará, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraíba, Alagoas e Bahia) (ABI aprova “Voto Eletrônico” em todo o País. Acesso em 7 de outubro de 2020). (...) Assim sendo, reconheço a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

No que concerne à pertinência temática, o estatuto social, no art. 1º, define a ABI como uma “instituição democrática” [...] “tendo por finalidade maior a defesa da ética, dos direitos humanos e da liberdade de informação e de expressão”.

O objeto da presente ação consiste exatamente em afirmar a democracia como valor central e estruturante da sociedade brasileira e do seu regime de direitos fundamentais.

A ABI tem a sua trajetória marcada pela defesa da democracia. Em 1976, por ser uma das entidades da sociedade civil que mais se destacava na defesa das liberdades democráticas, foi vítima de um ato terrorista que destruiu todo o 7º

---

<sup>10</sup> No mesmo sentido, ADI 5.418, Relator Min. Dias Toffoli, julgamento em 11/03/2021

andar do seu edifício-sede, onde funcionavam o Conselho Administrativo, os serviços administrativos e a Presidência. As autoridades nunca conseguiram identificar os autores do atentado a bomba. Em sua sede, foi realizado o ato de protesto contra a morte de Vladimir Herzog e, nesse mesmo local, na tarde de 28 de setembro de 1988, o Presidente José Sarney assinou o decreto instituindo o Conselho de Defesa da Liberdade de Criação e de Expressão, para o qual foram designados representantes da ABI, e que surgia em substituição ao Conselho Federal de Censura, extinto pela nova Constituição. Em outubro de 1992, Barbosa Lima Sobrinho, então Presidente da ABI, defendeu na Câmara dos Deputados o pedido de impeachment de Fernando Collor de Mello.

De resto, há a relação direta e imediata entre liberdade de imprensa – vetor central na criação da ABI – e democracia: sucumbindo esta, não existe mais jornalismo independente e, sem circulação ampla das mais diferentes ideias, pelas quais as pessoas estejam aptas a fazer suas escolhas mais importantes, fica comprometida a própria ideia de democracia.

Essa Suprema Corte tem inúmeros precedentes nesse sentido<sup>11</sup>, merecendo destaque o acórdão proferido na ADPF 130<sup>12</sup>, cuja ementa registra:

6. RELAÇÃO DE MÚTUA CAUSALIDADE ENTRE LIBERDADE DE IMPRENSA E DEMOCRACIA. A plena liberdade de imprensa é um patrimônio imaterial que corresponde ao mais eloquente atestado de evolução político-cultural de todo um povo. Pelo seu reconhecido condão de vitalizar por muitos modos a Constituição, tirando-a mais vezes do papel, a Imprensa passa a manter com a democracia a mais entranhada relação de mútua dependência ou retroalimentação. Assim visualizada como verdadeira irmã siamesa da democracia, a imprensa passa a desfrutar de uma liberdade de atuação ainda maior que a liberdade de pensamento, de informação e de expressão dos

---

<sup>11</sup> A título de mero exemplo: ADI 6792, Tribunal Pleno, Relatora: Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, julgamento: 22/05/2024; ADI 7055, Tribunal Pleno, Relatora: Min. ROSA WEBER, Redator do acórdão: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, julgamento: 22/05/2024 ADI 5418, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgamento: 11/03/202.

<sup>12</sup> ADPF 130, Tribunal Pleno, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgamento: 30-04-2009.

indivíduos em si mesmos considerados. O § 5º do art. 220 apresenta-se como norma constitucional de concretização de um pluralismo finalmente compreendido como fundamento das sociedades autenticamente democráticas; isto é, o pluralismo como a virtude democrática da respeitosa convivência dos contrários. A imprensa livre é, ela mesma, plural, devido a que são constitucionalmente proibidas a oligopolização e a monopolização do setor (§ 5º do art. 220 da CF). A proibição do monopólio e do oligopólio como novo e autônomo fator de contenção de abusos do chamado "poder social da imprensa".

Desse modo, considerando que a ABI é uma entidade de classe com abrangência nacional, historicamente voltada à luta pela instituição, consolidação e desenvolvimento da democracia, a sua legitimidade para a presente ação parece não demandar maior esforço.

### III – A DEMOCRACIA

#### (i) Aspectos gerais

O pensamento político moderno sobre a democracia nasce com Montesquieu<sup>13</sup>, que vai fundamentar o que denominou “república” a partir da existência de um “sentimento político” de “virtude” entre os cidadãos, que corresponde a uma orientação em relação ao bem comum e uma disposição a deter-se, a refletir e a ceder ante o que requer o bem comum. Essa atitude é tão fundamental para a democracia que Rousseau a converte em um ingrediente da “vontade geral”<sup>14</sup>.

Menos de um século depois, Tocqueville vai associar a democracia à “paixão pela igualdade”. Segundo ele, a igualdade em sua forma mais completa inclui a liberdade, observando que nessa ordem política tão ideal, a que tendem os países

---

<sup>13</sup> MONTESQUIEU. *El espíritu de las leys*, trad., introd. y notas de Demetrio Castro Alfín. Tres Cantos: Istmo, 2002, libro 3, § 2.

<sup>14</sup> ROUSSEAU, J.J. *The Social Contract and the Discourse on the Origin of Inequality*. New York: Simon & Schuster, 1967, p. 149-258

democráticos, “os homens serão perfeitamente livres porque serão inteiramente iguais e serão perfeitamente iguais porque serão inteiramente livres”<sup>15</sup>.

Mesmo nos tempos atuais, a igualdade política continua a ser invocada como a base da democracia. Wendy Brown, depois de observar que “em contraste com a oligarquia, monarquia, aristocracia, plutocracia, tirania e governo colonial, democracia significa os arranjos políticos por meio dos quais um povo governa a si mesmo<sup>16</sup>”, ressalta que a igualdade política vai permitir que a “composição e o exercício do poder político sejam autorizados pelo todo e sejam de responsabilidade do todo”<sup>17</sup>. E acrescenta:

Quando a igualdade política está ausente, seja por exclusões ou privilégios políticos explícitos, pelas disparidades sociais ou econômicas extremas, pelo acesso desigual ou controlado ao conhecimento, ou pela manipulação do sistema eleitoral, o poder será inevitavelmente exercido por e para uma parte, em vez do todo. O *demos* deixa de governar<sup>18</sup>.

A igualdade democrática é o valor que subjaz às eleições. Para Peter Stone<sup>19</sup>, “as eleições se justificam porque consistem em uma maneira apropriada de se congregarem os cidadãos de uma democracia em torno da tarefa de atribuir responsabilidades”.

Claude Lefort<sup>20</sup>, por sua vez, vai festejar com muito entusiasmo o que chama “invenção democrática”, no sentido de ser a democracia criação contínua

---

<sup>15</sup> TOCQUEVILLE, Al. de. *La democracia em América*, trad. Dolores Sánchez de Aleu. Madrid: Alianza, 2011, p. 123-127.

<sup>16</sup> BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*, trad. Mario Antunes Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019, p. 33.

<sup>17</sup> *Id., ib.*

<sup>18</sup> *Id., ib.*

<sup>19</sup> STONE, Peter. Democratic Equality and Militant Democracy. In. MALDOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S. (ed). *Militant Democracy and Its Critics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2019, p. 40-41

<sup>20</sup> LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*, trad. Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

de direitos, de reinstituição incessante do social e do político. A democracia, no sentido forte que Lefort lhe confere, opera com o reconhecimento das diferenças constitutivas do social e do político:

Esta aventura [a democracia], aliás, não é o resultado de um golpe de força operado por aspirantes ao despotismo: a delimitação de um espaço propriamente social, sensível como tal, legível como seu espaço, constitutivo de uma identidade comum para os grupos que o habitam relacionando-se uns com os outros, sem mascaramento sobrenatural, caminha lado a lado com a referência a um poder que, ao mesmo tempo, surge dele e, como que à distância o garante.

[...]

Entretanto esta conclusão somente nos confirma na convicção de que é do seio da sociedade civil, sob o signo da exigência indefinida de um reconhecimento mútuo de liberdades, de uma proteção mútua de seu exercício, que pode afirmar-se um movimento antagônico ao que precipita o poder estatal em direção ao seu objetivo<sup>21</sup>.

Essa forma virtuosa de organização da vida coletiva, mediante uma igualdade que demanda, para o seu exercício, partilha de direitos e garantias fundamentais para todas as pessoas e contenção do poder por esses mesmos direitos e garantias, viu seus fundamentos se abalarem com a emergência do fascismo no século XX.

Karl Lowenstein<sup>22</sup>, em artigo de 1935, enunciou a tese de que “desde o começo, a democracia estava fadada ao fracasso, porque era pacifista ao invés de militante”. Para ele, dois argumentos centrais eram suficientes para demonstrar a necessidade de adoção, por regimes democráticos, de medidas intolerantes: um deles dizia respeito à mobilização da emoção usada por movimentos autoritários para subverter a democracia, e o outro, a que o

---

<sup>21</sup> *Id.*, p. 62-63

<sup>22</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe, I. *The American Political Science Review*, vol. XXIX, nº 04, 1935, p. 571-579

fascismo não era uma ideologia, mas apenas uma técnica política voltada exclusivamente à conquista e à manutenção do poder. E, para defender a democracia, dois mecanismos interdependentes entre si se faziam necessários: união entre setores da população com inclinação democrática contra o inimigo comum e a elaboração de leis voltadas à neutralização da técnica fascista<sup>23</sup>.

Habermas, por sua vez, defende que “uma ordem democrática na qual vigora a tolerância também em termos de liberdades políticas [...] precisa adotar medidas de prevenção contra os inimigos do próprio núcleo da Constituição”. E acrescenta: “se um Estado democrático não quer desistir de si mesmo, é necessário que ele recorra à intolerância em face dos inimigos do texto constitucional”<sup>24</sup>.

Constituições contemporâneas cuidaram de dispor especificamente sobre medidas que de certa forma imunizem a democracia contra seus próprios alçozes. O art. 21.2 da Lei Fundamental alemã, por exemplo, estatui que “são inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes de seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha”. Angela Bourne e Fernando Casal Bértoa registram, em estudo sobre o tema, que, apenas na Europa após a Segunda Guerra Mundial, vinte democracias – entre as trinta e sete investigadas – tinham banido partidos políticos com características autoritárias<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre o tema “democracia militante”, veja-se a dissertação de mestrado apresentada por João Gabriel Madeira Pontes na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu: Democracia Militante em Tempos de Crise*.

<sup>24</sup> HABERMAS, Jürgen. Religious Tolerance – The Pacemaker of Cultural Rights. *Philosophy*, vol. null, nº 01, 2004, p. 7-8

<sup>25</sup> BOURNE, Angela K.; BÉRTOA, Fernando Casal. Mapping “Militant Democracy”: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015). *European Constitutional Law Review*, vol. 13, nº 02, 2017, p. 231.

Também, mundo afora, foram criadas leis penais voltadas a crimes contra a ordem democrática. Por ocasião do julgamento da Ação Penal 2.668, o Ministro Flávio Dino fez constar em seu voto:

22. As grandes democracias contemporâneas como a Americana, a Alemã, a Italiana e a Espanhola, para ficar nesses exemplos, possuem legislações de proteção ao Estado democrático bastante semelhantes à que é objeto desta ação.

23. Nos Estados Unidos, é criminalizada a conduta denominada “Seditious Conspiracy” (conspiração sediciosa), previsto em dispositivo legal que dispõe, em tradução livre: “conspirar para derrubar, subverter ou destruir, pela força, o Governo dos Estados Unidos (...)”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, tem consolidada jurisprudência sobre a inconveniência de leis que concedem anistia em face de crimes de graves violações de direitos humanos cometidos em contextos autoritários (v.g, caso *Barrios Altos vs. Peru*; caso *Gomes Lund vs. Brasil*, 2010; caso *Gelman vs. Uruguai*, 2011; caso *Herzog vs. Brasil*, 2018).

Recentemente, entre 16 e 20 de março de 2026, a Corte IDH realizou seu 187º período de sessões no STF, em Brasília, com foco na democracia como direito humano. O propósito é produzir um parecer consultivo em resposta a consulta elaborada pela Guatemala quanto ao status jurídico da democracia no âmbito do sistema regional. Consta desse documento:

[...] nos últimos anos, surgiram circunstâncias em toda a região que levaram a um cenário crítico e ameaçador para a democracia. Esta situação é alarmante considerando não apenas o compromisso internacional dos Estados em buscar sociedades democráticas estáveis, mas também a necessária ligação entre democracia e direitos humanos. Para compreender claramente esta situação, é importante entender a democracia não apenas como um mecanismo de exercício de direitos políticos, mas como um instrumento que permite o desenvolvimento e a defesa da dignidade humana. Portanto,

promover e proteger a democracia é parte essencial do desenvolvimento de sociedades mais justas e inclusivas nas Américas.

(ii) A Constituição de 1988 e a democracia

A Constituição de 1988, como amplamente proclamado, é uma exaltação à democracia. Já no seu preâmbulo enuncia: “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” (destaque acrescido).

E no art. 1º volta a afirmar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que se assenta na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. No art. 3º, por sua vez, há uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

A democracia que se instituiu no Brasil a partir de 1988 passou a orientar toda a vida coletiva e, mais do que isso, projetou direitos que progressivamente iam aumentando conforme se avançasse na igualdade e na justiça social. Direitos estes, também, que passam a ter centralidade na ordem jurídica e a conformar o poder estatal.

Tal engenhosidade teria certamente que contar com mecanismos defensivos da própria democracia. E, de fato, há ao menos três dispositivos no texto constitucional que encerram a ideia típica de “democracia militante”. Nos termos do art. 17, “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...]”. O § 4º, por sua vez, estatui ser “vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar”.

Mas a principal norma de defesa da democracia está no próprio art. 5º, que contém, no inciso XLIV, um mandado de criminalização do seguinte teor: “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

Sob esse aspecto, é interessante observar que a Constituição de 1988 tratou de forma muito econômica o direito penal. Toda a sua disciplina está contida no artigo 5º, o mesmo que trata dos principais direitos e garantias fundamentais. Significa dizer que houve uma opção por um direito penal voltado sobretudo a condutas que comprometessem seriamente o arranjo constitucional democrático. A própria Constituição diz que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” (art. 5º, XLI) e determina a criminalização do racismo, da tortura e do terrorismo (art. 5º, XLII e XLIII).

Isso também é evidência de que como o processo constituinte esteve atento a uma significativa disputa epistemológica no campo penal, entre as concepções de “bens jurídicos” e “deveres normativos” a justificar a tipificação criminal. Yuri Corrêa da Luz<sup>26</sup>, em estudo sobre o tema, defende que a concepção de determinados “bens jurídicos”, ancorados em critérios previamente dados, não daria conta das atuais relações dinâmicas da sociedade e tampouco teria

---

<sup>26</sup> LUZ, Yuri Corrêa da. *Entre bens jurídicos e deveres normativos: um estudo sobre os fundamentos do direito penal contemporâneo*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

aptidão para conferir ao direito penal caráter residual. Invoca, a propósito, a seguinte passagem de Bernd Müssig:

a questão a respeito de qual é o sentido social, qual é o objeto de cada tipo penal, deve ser vista como diretamente relacionada com a configuração da sociedade, e não como uma questão relativa a determinados bens jurídicos. O Direito Penal é a garantia de normas enquanto estrutura da sociedade. Por isso, os critérios de legitimação e os padrões de referência não de ser determinados desde uma nova perspectiva: aquela da identidade e da autodescrição do sistema social<sup>27</sup>.

A atribuição de responsabilidade penal, de forma severa, uma vez que insuscetível de fiança e prescrição, aos grupos armados que atentem contra a democracia, foi a opção constitucional mais consequente para assegurar que a democracia permanecesse sempre como o elemento estruturador da sociedade brasileira. E, na lição de Claude Lefort, se a democracia sucumbe, o social se desintegra, e o poder passa a totalizar também o espaço social. É a denegação da distinção entre Estado e sociedade. É o totalitarismo.

Por isso, desde 1991, começaram a tramitar no Congresso Nacional, projetos de lei para dar conteúdo material ao inciso XLIV do art. 5º da Constituição Federal. O primeiro deles foi o PL nº 2462/1991, de autoria do Deputado Hélio Bicudo, que buscava revogar a Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e estabelecer, em seu lugar, nova legislação especial voltada à tipificação dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade. A disposição continha crimes com penas privativas de liberdade que variavam de 2 (dois) a 16 (dezesesseis) anos, havendo, ainda, previsão de causas de aumento, além de outros efeitos da condenação.

---

<sup>27</sup> *Id.*, p. 181

A esse projeto, foram apensados os PLs 3054/2000, 3163/2000, 6764/2002, 3064/2015, 5480/2019, 2464/2020, 3381/2020, 3550/2020, 3430/2020, 3864/2020, 3697/2020, 506/2021 e 954/2021.

O PL 6764/2002, por exemplo, de autoria do Poder Executivo, foi resultado dos trabalhos da Comissão de Alto Nível coordenada pelo então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Vicente Cernicchiaro e com participação de Luís Roberto Barroso, Luiz Alberto Araújo e José Bonifácio Borges de Andrade. Essa proposição também pretendia revogar a Lei de Segurança Nacional e inserir no Código Penal Título relacionado aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. No Capítulo II do Projeto, intitulado “Dos Crimes contra as Instituições Democráticas”, as penas privativas de liberdade variavam de 1 (um) a 30 (trinta) anos, e, no Capítulo III, “Dos Crimes contra o Funcionamento das Instituições Democráticas e dos Serviços Essenciais”, de 2 (dois) a 14 (quatorze) anos.

Ao analisar todas essas propostas e apresentar um projeto substitutivo em 2021, que resultou na atual Lei 14.197, a Deputada Margarete Coelho esclareceu<sup>28</sup>:

A ideia central de todos esses textos decorre da “convicção de que a consolidação da democracia está a exigir normas permanentes de proteção, *daí a necessidade – mais do que a conveniência – de codificação dos crimes que afrontam a estrutura e os valores fundamentais do Estado*”. E foi justamente esse o espírito que procuramos externar no substitutivo que ora oferecemos, **que busca manter a tipificação apenas daquelas condutas que, de fato, possam colocar em risco o Estado Democrático de Direito, com tipos penais fechados e que busquem, ao máximo, evitar interpretações que desvirtuem o seu verdadeiro objetivo.** (destaques no original).

---

28

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2002705&filename=Tramitacao-PRLP%202%20-%3E%20PL%202462/1991](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2002705&filename=Tramitacao-PRLP%202%20-%3E%20PL%202462/1991)

A Lei 14.197, de 1º de setembro de 2021, que acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), foi fruto de longa reflexão legislativa, que contou com ampla participação da sociedade civil organizada e de juristas. O parecer apresentado pela Deputada Margarete Coelho consignou:

Antes de adentrar ao voto propriamente dito, gostaria de esclarecer que nosso trabalho foi construído, de forma democrática, transparente e colaborativa, a partir de sugestões recebidas dos mais diversos setores da sociedade.

Realizamos, nas últimas semanas, diversas reuniões, em que pudemos ouvir e colher sugestões de juristas da mais alta qualidade (como os Drs. Miguel Reale Jr., Adriano Teixeira, Alaor Leite, Alexandre Wunderlich, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Oscar Vilhena Vieira, Theodomiro Dias Neto, Pierpaolo Cruz Bottini, Otavio Luiz Rodrigues Jr., Rodrigo Mudrovitsch, Lenio Streck, Pedro Serrano, Fernando Hiddeo, Eugênio Aragão, Marcelo Turbay, Marco Aurelio de Carvalho, Antônio Carlos de Almeida Castro, Diego Nunes) assim como de importantes representantes da sociedade civil organizada (como Rede Liberdade, Pacto pela Democracia, MST, Rede Justiça Criminal, Conectas, Coalizão Direitos na Rede, ANADEP, ISA, Comissão Arns de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, Instituto Igarapé, Associação Brasileira de Imprensa, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, etc.).

Ouvimos e dialogamos, também, com vários colegas parlamentares, sempre deixando claro que o nosso objetivo foi, desde o início, construir um texto que, ao enterrar de vez esse entulho autoritário que teima em vigor em nosso ordenamento jurídico, entregue à sociedade brasileira uma proteção adequada ao Estado Democrático de Direito.

[...]

É preciso registrar, também, por justiça histórica, que o “ponto de partida” já era, em verdade, texto bastante maduro, elaborado pelas

penas de juristas de inegável conhecimento jurídico. De fato, o Projeto de Lei no 6764/2002, conforme já dito, decorreu de anteprojeto elaborado pelos Drs. Luiz Vicente Cernicchiaro, Luís Roberto Barroso, Luiz Alberto Araújo e José Bonifácio Borges de Andrada. Esse anteprojeto, por sua vez, se baseou em textos anteriores, como o anteprojeto de Lei de Defesa do Estado Democrático, elaborado em 1985 pela Comissão presidida pelo Ministro Evandro Lins e Silva e integrada pelos Professores René Ariel Dotti, Nilo Batista e Antônio Evaristo de Moraes, e o anteprojeto da Comissão Revisora para elaboração do Código Penal (Portaria no 232, de 24.03.98), presidida pelo Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro e integrada pelos Drs. Licínio Leal Barbosa, Damásio E. de Jesus, Dirceu de Mello, José de Deus Menna Barreto, Ney de Moura Teles, Luiz Alberto Machado, Ela Wiecko de Castilho, Sérgio Médici, Nabor Bulhões e Evandro Lins e Silva.

É, portanto, fundamental considerar que a Lei nº 14.197/2021, além de conferir densidade ao comando constitucional inscrito no inciso XLIV da Constituição de 1988, foi resultado de uma longa trajetória de consensos e boa técnica legislativa.

#### IV – A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 15.402/2026

- (i) Inconstitucionalidade formal: ofensa ao parágrafo único do art. 65 da CF

Tal dispositivo, como anteriormente transcrito em nota de rodapé, determina que projeto de lei aprovado em uma das Casas será enviado à Casa revisora, que, se o emendar, deverá fazê-lo retornar à Casa iniciadora.

Essa Corte tem entendimento de que o retorno à Casa iniciadora tem que ocorrer sempre que houver alteração de mérito do projeto na Casa revisora, sob pena de se configurar violação ao devido processo legislativo. Confira-se, a propósito, o seguinte precedente:

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 4. Preliminar. Ausência de impugnação específica. Acolhimento. Conhecimento parcial da ação. O requerente deixou de apresentar, de forma fundamentada e específica, argumentos que amparem a pretendida inconstitucionalidade da integralidade da Lei 13.714/2018, o que evidencia, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a parcial inépcia da petição inicial. Por outro lado, em relação ao art. 2º da Lei 13.714/2018, é possível extrair de forma clara e objetiva os fundamentos mínimos necessários à sua arguição de inconstitucionalidade, o que autoriza o conhecimento parcial desta ação. 5. Preliminar. Controvérsia de natureza interna corporis. Rejeição. Na presente sede, o fundamento central desta ação está amparado diretamente no texto constitucional, notadamente no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, muito embora seja necessário examinar o iter procedimental do processo legislativo que culminou na Lei 13.714/2018, tal se faz imprescindível para aferir o cumprimento das normas constitucionais pertinentes ao devido processo legislativo. 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<sup>29</sup>.

No presente caso, a Casa revisora promoveu substantiva alteração do texto. Para tanto, basta comparar a redação inicial e a redação conferida pelo Senado Federal ao PL 2162/2023.

### Câmara dos Deputados

Art. 1ª 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;

### Senado Federal

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

---

<sup>29</sup> ADI 6085, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2025.

“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;

No texto enviado pela Câmara dos Deputados, a progressão do regime de pena, na parte em destaque, teve como vetor os crimes tipificados nos Títulos I e II do Código Penal. Ou seja, nas hipóteses de crimes contra a pessoa e de crimes contra o patrimônio, se houvesse emprego de violência ou grave ameaça, o apenado teria que cumprir 25% e 35% da pena, conforme fosse, respectivamente, primário ou reincidente.

Já a redação aprovada pelo Senado mudou completamente o sentido dessas duas normas. A própria justificção apresentada pelo Senador Sergio Moro evidencia que o seu propósito foi alterar, de fato, o texto enviado. Diz ele:

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 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. 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.

Mas, ao contrário do que ele diz, não se trata, à toda evidência, de emenda de redação. É fato que o PL 2162/2023 veio com o propósito de amenizar a situação dos condenados pelos crimes cometidos em 8 de janeiro de 2023. No entanto, a Câmara dos Deputados decidiu concentrar essa estratégia apenas nos seguintes dispositivos:

“Art. 126. ....  
.....

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

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 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 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.”

O Senado, no entanto, subverteu a ideia, alterando por completo o que foi deliberado pela Câmara dos Deputados. Pela redação que conferiu ao PL 2162/2023, todos os crimes – e não mais apenas os crimes contra a pessoa e os crimes contra o patrimônio – têm regras mais severas para a progressão de regime se cometidos com violência ou grave ameaça, salvo os crimes do Título XII do Código Penal, que trata “Dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito”.

A alteração feita pelo Senado ainda promoveu uma ambiguidade nas normas, que certamente a Câmara dos Deputados quis evitar. É que, se o objetivo foi tornar mais difícil a progressão de regime praticados com violência ou grave ameaça, a ressalva quanto aos Crimes contra o Estado Democrático de Direito é uma contradição, pois a maior parte dos tipos penais desse Título, como é o caso dos artigos 359-J, 359-L, 359-M, 359-N, 359-P, prevê a violência ou grave ameaça como um dos seus elementos constitutivos.

Desse modo, tendo havido alteração substantiva do conteúdo do projeto de lei enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, a regra seria o seu

retorno à Casa iniciadora, nos termos do parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal. Com a ausência desse procedimento, resta caracterizada a inobservância do devido processo legislativo.

(ii) Inconstitucionalidade material – artigos 1º e 5º, inciso XLIV, da Constituição Federal

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, como está expresso no art. 1º da Constituição Federal, que tem por fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Exatamente por essa razão, a Constituição Federal prevê, em seu art. 5º, inciso XLIV, ser “inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”. Percebe-se que a mesma severidade penal foi conferida ao racismo (art. 5º, XLII), à prática de tortura, ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao terrorismo e aos crimes definidos em lei como hediondos (art. 5º, XLIII). Esses três incisos do art. 5º constituem a principal salvaguarda contra condutas que ameaçam gravemente o arranjo constitucional relativo à democracia e ao regime de direitos fundamentais. Daí configurarem, a um só tempo, mandado de criminalização e exigência de severidade na resposta penal.

A lei impugnada, em sua integralidade, promove a banalização dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, ao conferir à respectiva responsabilidade penal e execução da pena regime mais favorável de que qualquer outro crime previsto no Código Penal.

Isso é o que ocorre no art. 1º da Lei 15.402, que, ao tratar da progressão de regime de cumprimento de pena, permite, na redação imprimida ao art. 112, incisos I e II, da LEP, que, para os condenados por crimes contra o Estado Democrático de Direito, seja suficiente o cumprimento de 1/6 da pena, mesmo em hipóteses de violência e grave ameaça. E, ainda pior, o inciso III prevê que,

nas hipóteses de reincidência para crimes sem violência ou grave ameaça, o requisito é o cumprimento de ao menos 20% da pena. Ou seja, os crimes contra o Estado Democrático de Direito são aqueles sujeitos ao melhor regime de progressão de pena em todo o sistema penal.

No art. 2º, a Lei 15.402 promove alterações no Código Penal, incluindo no Capítulo II do Título XII de sua parte especial (“Dos Crimes contra as Instituições Democráticas”) dois novos dispositivos: o art. 359-M-A, que prevê a existência, **sempre**, de concurso formal entre os crimes de “Abolição violenta do Estado Democrático de Direito” e “Golpe de Estado”, mesmo que os desígnios sejam autônomos; e o art. 359-M-B, que estabelece redução de pena quando tais crimes forem cometidos por meio de multidão.

No caso do art. 359-M-A, cria, para esses dois crimes centrais no enfrentamento às tentativas de derrocada da democracia, hipótese de concurso formal não contemplada para qualquer outro tipo penal. A regra, tal como estipulada no art. 69 do Código Penal, é a de que, quando o agente pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, são aplicadas cumulativamente as penas privativas de liberdade em que haja incorrido. Excepcionalmente, o art. 70 seguinte estabelece que, se uma única ação ou omissão resultar em dois crimes, idênticos ou não, deve ser aplicada a mais grave das penas cabíveis, ou, se iguais, somente uma delas, “mas aumentada, em qualquer caso, de um sexto até a metade”. Mas o próprio dispositivo registra que as penas devem ser aplicadas cumulativamente “se a ação ou omissão é dolosa e os crimes concorrentes resultam de desígnios autônomos”.

Agora, em face do art. 359-M-A, o concurso formal passa a ser a regra, mesmo se a ação ou omissão for dolosa e os crimes resultarem de desígnios autônomos. O concurso entre os crimes de “Furto” (art. 155, CP) e de “Alteração de limites” (art. 161, CP), por exemplo, têm a possibilidade de serem entendidos como praticados em concurso material. Já os de “Abolição violenta do Estado Democrático de Direito” e “Golpe de Estado”, não.

Com certeza, um direito penal assim concebido, em que a democracia pode valer menos que um furto, está em absoluto desacordo com a Constituição de 1988, em especial com o seu art. 1º e o seu art. 5º, inciso XLIV, este último determinando que os crimes contra o Estado Democrático não são passíveis de fiança e de prescrição. Aquilo que era para ser grave passa a ter tratamento penal mais benigno.

O mesmo raciocínio vale para o art. 359-M-B, que dispõe que os crimes de “Abolição violenta do Estado Democrático de Direito” e “Golpe de Estado” devem ter redução de pena quando cometidos por multidão. Essa ressalva não contempla qualquer outro tipo penal além dos dois especificados.

E aqui a potencialidade de ameaça à democracia é infinitamente maior.

Desde o século XIX, psicólogos veem analisando as características gerais das multidões. Em 1895, Gustave Le Bon, psicólogo e pioneiro no estudo do comportamento coletivo, publicou o livro “Psychologia des Foules”, onde defendeu que:

Em certas circunstâncias específicas, e somente nessas circunstâncias, uma aglomeração de homens possui características novas diferentes daquelas de cada indivíduo que a compõe. A personalidade consciente desaparece, os sentimentos e as ideias de todas as unidades orientam-se numa mesma direção. Forma-se uma alma coletiva, sem dúvida transitória, mas que apresenta características muito nítidas. A coletividade torna-se então o que, na falta de uma expressão melhor, eu chamaria uma multidão organizada ou, se preferirmos, uma multidão psicológica. Ela forma um único ser e encontra-se submetida à *lei da unidade mental das multidões*<sup>30</sup> (destaque no original).

Le Bon aponta que o fato mais surpreendente apresentado por uma multidão psicológica é que quaisquer que sejam os indivíduos que a compõem, por mais diversos que possam ser suas ocupações, seus estilos de vida, seu caráter ou inteligência, uma vez reunidos em multidão começam a sentir, pensar

---

<sup>30</sup> LE BON, Gustave. *Psicologia das multidões*, trad: Mariana Sérvulo da Cunha, 3ª ed. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2018, p. 29

e agir de um modo completamente diferente daquele como sentiria, pensaria e agiria cada um deles isoladamente<sup>31</sup>. E acrescenta:

Diversas causas determinam o surgimento das características específicas das multidões. A primeira é que o indivíduo na multidão adquire, exclusivamente por causa do número, um sentimento de poder invencível que lhe permite ceder a instintos que, sozinho, teria forçosamente refreado. Cederá a eles mais facilmente na medida em que, sendo a multidão anônima e conseqüentemente irresponsável, desaparece inteiramente o sentimento de responsabilidade que sempre detém os indivíduos<sup>32</sup>.

Sobre as características da multidão e do indivíduo que dela participa, assinala:

A multidão não é somente impulsiva e instável. Como o selvagem, não admite obstáculo entre seu desejo e a realização desse desejo, ainda mais que o número lhe proporciona uma sensação de poder irresistível. Para o indivíduo na multidão, a noção de impossibilidade desaparece. O homem isolado reconhece que sozinho não pode incendiar um palácio, pilhar uma loja; portanto, essa tentação não se lhe apresenta ao espírito. Ao fazer parte de uma multidão, toma consciência do poder que o número lhe confere e, diante da primeira sugestão de assassinato e pilhagem, cederá imediatamente.

Freud, em *Psicologia das Massas e Análise do Eu*<sup>33</sup>, parte de Le Bon, mas também de McDougall e seu livro *The Group Mind*, ambos com ênfase em grupos pouco organizados. Freud, em citação a McDougall, observa:

num grupo as emoções dos homens são excitadas até um grau que elas raramente ou nunca atingem em outras condições, e constitui experiência agradável para os interessados entregar-se tão irrestritamente às suas paixões, e assim fundirem-se no grupo e perderem o senso dos limites de sua individualidade<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> *Id.*, p. 30

<sup>32</sup> *Id.*, p.34-35

<sup>33</sup> FREUD, Sigmund. *Psicologia das Massas e Análise do Eu*. 2ª ed. LeBooks: Isbn: 9786586079098

<sup>34</sup> *Id.*, p. 46

Apesar de ter concentrado a sua análise em grupos extremamente organizados, Freud vai chegar a conclusões bastante semelhantes às de seus antecessores. A sua hipótese é de que os laços que se criam nas multidões são laços de amor, alimentados pela energia psíquica daquilo que designou como libido. Tais laços operam em dupla direção: laços entre os membros do grupo e de cada um deles com o líder. No funcionamento das massas, no entanto, não há somente amor, mas também ódio, geralmente associado àquilo que designou como “narcisismo das pequenas diferenças”: a tendência à agressão aos que não fazem parte do grupo facilita a coesão dos membros<sup>35</sup>.

Certamente, a multidão também pode estar imbuída de bons e louváveis propósitos, mas os investimentos libidinais de amor aos seus e tendência à agressão aos demais não desaparece. Por isso mesmo, sociedades democráticas, ao mesmo tempo em que reconhecem o valor da luta coletiva e das suas manifestações públicas, condicionam ambas a serem pacíficas e sem uso de armas. O art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal, por exemplo, estatui que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião previamente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

No entanto, a multidão que pega em armas e se propõe a abolir o Estado Democrático de Direito de forma violenta, por meio de golpes de Estado, deve ter os seus membros mais fortemente sancionados pelo direito penal exatamente pelo potencial que têm de agir sem quaisquer amarras morais. Só o direito penal, com uma sanção justa, tem capacidade para inibir tais comportamentos.

---

<sup>35</sup> FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. São Paulo: LeBooks, ISBN 9788583862758, p. 125-126

Como observa Alessandro Ferrara<sup>36</sup>, nenhuma democracia pode sobreviver longo tempo se grupos de cidadãos tratam de impor a verdade tal como eles a veem à força, se tentam configurar as instituições de acordo com a sua compreensão discutível do bem ou se negam a dar prioridade aos valores políticos para fazerem valer sua própria visão.

Dessa forma, a Lei 15.402, ao trivializar os mecanismos concebidos para a defesa do Estado Democrático de Direito, fundamento da República brasileira, é inconstitucional por ofensa aos artigos, 1º e 5º, inciso XLIV, da Constituição Federal.

(iii) Inconstitucionalidade material – ofensa ao princípio da razoabilidade

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2667, fez constar na ementa do respectivo acórdão:

[..]

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.

---

<sup>36</sup> FERRARA, Alessandro. *El horizonte democrático: el hiperpluralismo y la renovación del liberalismo político*. Trad. Antoni Martínez Riu. Herder Editorial: ISBN 978-84-254-3169-2, p. 170.

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<sup>37</sup>.

Como antes demonstrado, não há nada mais irrazoável que a Lei ora impugnada, ao tratar de forma tão irresponsável a defesa da democracia, tornando-a ou um “bem jurídico” ou um “dever normativo” – conforme a concepção de direito penal que se adote – cuja violação resulta em pena – e sua respectiva execução – não mais correspondem à ofensividade do delito.

De mais a mais, como também já dito, a Lei 14.197/2021, que acrescentou o Título XII na Parte Especial do Código Penal, relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, foi fruto de uma longa e refletida trajetória parlamentar, com inúmeras audiências públicas e opiniões de especialistas. Buscou-se, a um só tempo, conferir tratamento específico aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, mas também concebê-los de forma sistemática com o restante do Código Penal.

O artigo 359M-A e 359M-B, inseridos pelo art. 2º da nova Lei, desorganizam o Código Penal. O primeiro, por conferir a dois únicos delitos, “Abolição violenta do Estado Democrático de Direito” e “Golpe de Estado”, tratamento sobre concurso material e formal de crimes distinto daquele previsto nos artigos 69 e 70 do Código Penal. E o segundo, ao diminuir a pena, também apenas para esses dois únicos delitos, quando cometidos por multidão. Tal circunstância, exatamente pelas emoções que mobiliza, rompendo no indivíduo suas concepções morais mais relevantes e deixando-o inteiramente submetido

---

<sup>37</sup> ADI 2667, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05-10-2020

ao grupo, deveria corresponder à circunstância agravante do art. 61, “I”, do Código Penal, “em estado de embriaguez preordenada”.

O art. 1º da Lei 15.402, por sua vez, promove uma completa subversão nas disposições pertinentes à progressão de regime na Lei de Execuções Penais. A LEP, desde a reforma promovida pela Lei nº 13.964, faz depender a progressão de regime da natureza do crime e da qualidade pessoal do apenado: primário ou reincidente. Aqueles cometidos com violência ou grave ameaça sujeitam o réu ao cumprimento de ao menos 25% ou 30% da pena, conforme seja primário ou reincidente respectivamente. No entanto, a nova Lei vai excepcionar desse sistema os crimes previstos no Título XII do Código Penal, exatamente aqueles que, em sua enorme maioria, têm a violência ou grave ameaça como elemento constitutivo do tipo. E, mais ainda, quando a própria Constituição determina que os crimes contra o Estado Democrático de Direito são imprescritíveis e inafiançáveis, a Lei impugnada confere a eles tratamento mais benevolente do que a qualquer outro tipificado no Código Penal e em leis especiais.

Por ocasião do julgamento da ADPF 964, cujo objeto foi o Decreto de 22 de abril de 2022, que concedia “graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal”, o Ministro Dias Toffoli observou:

Há coisas que não estão escritas na Constituição, mas que, implicitamente, estão lá. Por exemplo, não está escrito, no § 4º do art. 60, que a democracia é insuscetível de proposta de emenda constitucional, mas, implicitamente, se estão lá todas as outras cláusulas pétreas dos direitos ao voto universal, ao voto direto, ao voto secreto, se estão lá a federação e a separação dos poderes, que são elementos todos do estado democrático de direito, lá está também que a democracia é insuscetível de proposta de emenda à Constituição. Então, é evidente que o objeto do indulto, como disse o Ministro Alexandre de Moraes agora há pouco, não poderia sequer ser objeto de uma proposta de emenda constitucional, porque, na verdade, o ato praticado é um ato atentatório ao estado democrático de direito, à democracia e às instituições.

[...]

Dito de outro modo, não vislumbro coerência interna em ordenamento jurídico-constitucional que, a par de impedir a

prescrição de crimes contra a ordem constitucional e o estado democrático de direito, possibilita o perdão constitucional, a **clementia principis**, aos que forem condenados por tais crimes. Pergunto: que interesse público haveria em perdoar aquele que foi devidamente condenado por atentar contra a própria existência do estado democrático, de suas instituições e institutos mais caros?

A lei impugnada, da mesma forma, compromete a integridade do ordenamento jurídico, na medida em que banaliza os ataques à democracia e desorganiza o sistema penal e de execução da pena.

#### V – PEDIDO CAUTELAR

Nos termos do que dispõe o parágrafo único do art. 2º do Código Penal, “a lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado”.

Significa dizer que a Lei 15.402/2026 vai alcançar os condenados por essa Suprema Corte em face dos crimes contra o Estado Democrático de Direito praticados em 8 de janeiro de 2023, diminuindo as respectivas penas, por conta do seu art. 2º, e alterando o regime de cumprimento de pena, em razão do seu art. 1º.

A Lei teve esse propósito ostensivo e foi anunciada publicamente como uma medida de justiça para os “patriotas” do 8 de janeiro.

Isso tem uma dupla implicação para a vida coletiva e para a democracia.

De um lado, a percepção de que os Poderes do Estado, se porventura estiverem agindo contra a vontade de um dado segmento social, podem ser violentamente atacados, porque, mesmo que a conduta venha a ser considerado

um crime, é um crime de pouca importância, rapidamente passível de cumprimento de pena em regime menos gravoso, com o ganho de ser visto como um “herói” pelo grupo.

De outro, a noção de que o Poder Judiciário e seus mecanismos de autocorreção, como são os recursos, não têm valor algum, e que o Poder Legislativo virá em socorro para fixar a justa pena e seu regime de cumprimento.

A persistência dessas ideias, por um dia que seja, abala uma democracia ainda muito recente, fragiliza a familiaridade com os seus fundamentos, e, ao final, ela tende a sucumbir porque não se enxerga mais o grande esforço que foi feito para a sua instituição e permanência.

De resto, a violência, em regra, resulta no enfraquecimento de construções coletivas e de consenso. Como bem registra Hannah Arendt<sup>38</sup>, “a prática da violência, como toda a ação, muda o mundo, mas a mudança mais provável é para um mundo mais violento”.

Desse modo, a ABI requer a suspensão integral da Lei 15.402/2026, ou, ao menos, do seu art. 1º, na parte em que altera os incisos I e II da Lei nº 7.210/1984, e do seu art. 2º.

## VI – PEDIDO FINAL

Em face do exposto, a Associação Brasileira de Imprensa requer:

- (i) o deferimento da medida cautelar para o propósito indicado acima;
- (ii) a intimação da UNIÃO FEDERAL para prestar as informações necessárias e se manifestar no feito;

---

<sup>38</sup> ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 58.

(iii) sejam ouvidos, no prazo legal, o Advogado-Geral da União e o Procurador Geral da República;

(iv) seja julgada totalmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 15.402, de 8 de maio de 2026, ou, ao menos, do seu art. 1º, na parte em que altera os incisos I e II da Lei nº 7.210/1984, e do seu art. 2º.

Brasília, 8 de maio de 2026.

DEBORAH DUPRAT

OAB/DF 65.698

MAURÍCIO TERENA

OAB/MS 24.060

Associação Brasileira de Imprensa – ABI  
Rua Araújo Porto Alegre, 71 – Centro – Rio de Janeiro-RJ, CEP 20030-012 | [www.abi.org.br](http://www.abi.org.br)