

Legislação, democracia e o PL da Dosimetria

11/12/2025

A relação entre Poder Legislativo e legitimidade democrática não se esgota na mera investidura eleitoral dos parlamentares. O mandato representativo não confere ao legislador uma procuração em branco que o habilite a decidir sobre o que quer, da forma que quer e quando quer.

A noção central de um Estado democrático de Direito, em sua configuração contemporânea mais sofisticada, exige que a tomada de decisão pública seja tomada com base na razão pública, isto é, mediante a conexão necessária entre o debate que ocorre nas instâncias oficiais (casas legislativas, órgãos jurisdicionais e demais esferas de poder) e os espaços não oficiais de formação da opinião coletiva (redes sociais, mídia tradicional e outros fóruns de discussão).

Tomar decisões de maneira autocrática representa, em última análise, sobrepor a esfera administrativa dos sistemas sociais à arena deliberativa do mundo da vida, neutralizando o potencial comunicativo que fundamenta a legitimidade das normas jurídicas em sociedades pluralistas.

A tramitação do PL 2.162/2023, originalmente concebida como proposta de anistia aos atos insurrecionais de 8 de janeiro de 2023 e posteriormente reconfigurada como projeto sobre dosimetria da pena, constitui exemplo paradigmático de como se pode evadir sistematicamente do debate público. O projeto promove duas alterações substantivas no ordenamento penal brasileiro. A primeira incide sobre a Lei de Execução Penal, especificamente no regime de progressão. Sob a disciplina vigente, a progressão de regime ocorre quando cumpridos 16% da pena, desde que o apenado seja primário e o delito tenha sido cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça, ressalvadas determinadas exceções, entre as quais precisamente os crimes perpetrados com violência à pessoa ou grave ameaça.

Alterações propostas no projeto de lei

A modificação proposta restringe a incidência das categorias “violência” e “grave ameaça” exclusivamente aos delitos previstos nos Títulos I e II da Parte Especial do Código Penal, quais sejam, crimes contra a pessoa (compreendendo desde o homicídio até infrações como violação de correspondência e divulgação de segredo) e crimes contra o patrimônio (abrangendo desde o latrocínio até condutas como usurpação de águas e apropriação de coisa achada). Mediante essa operação hermenêutica, excluem-se do tratamento mais rigoroso os crimes contra o Estado democrático de direito, categoria que engloba justamente as condutas insurrecionais

Lula Marques/Agência Brasil



que motivaram a discussão inicial.

A segunda alteração insere no Código Penal o artigo 359-M-A, estabelecendo que os crimes contra a soberania nacional, quando praticados no mesmo contexto, devem receber tratamento punitivo na forma do concurso formal próprio previsto na primeira parte do artigo 70, vedando-se expressamente a aplicação do cômputo cumulativo previsto na segunda parte desse dispositivo e no artigo 69. Complementarmente, o artigo 359-M-B institui causa de diminuição de pena de um a dois terços quando tais delitos forem praticados em contexto de multidão.

Compreendida a dimensão dogmática das alterações propostas, impõe-se examinar o processo de debate e elaboração legislativa à luz dos princípios procedimentais sistematizados por Jeremy Waldron (2016, p. 149) [1]. O filósofo do direito identifica sete princípios fundamentais que devem orientar a atividade legislativa em regimes democráticos:

- 1 o princípio da legislação explícita, segundo o qual toda criação ou alteração normativa deve processar-se de forma transparente e inequívoca;
- 2 o dever de cautela legislativa, considerando tanto a importância intrínseca da lei quanto os interesses e liberdades em jogo;
- 3 o princípio da representação, que exige elaboração normativa em fórum capaz de dar voz e reunir informações sobre todas as perspectivas e interesses relevantes da sociedade;
- 4 o princípio do respeito à discordância e requisitos correlatos, como o princípio da oposição leal;
- 5 o princípio da deliberação e o dever de responder adequadamente ao processo deliberativo;
- 6 o princípio da formalidade legislativa, incluindo debate estruturado e foco nos textos das propostas em apreciação; e
- 7 o princípio da igualdade política e o procedimento decisório que dele decorre em uma legislatura eleita.

Violações do projeto de lei

A tramitação do PL 2.162/2023 revela violações sistemáticas a praticamente todos esses princípios. A fuga do debate público manifesta-se desde a compressão temporal do processo legislativo: no dia 9 de dezembro de 2025, às 19 horas, iniciou-se a sessão na qual a comissão especial apreciaria a constitucionalidade, a regimentalidade e a boa técnica legislativa do projeto; às 3h56 do dia 10 de dezembro de 2025, menos de nove horas depois, já estava aprovada a redação final. Todo um processo legislativo consumado em período que sequer permite a leitura refletida do texto, muito menos a deliberação ponderada sobre suas implicações.

Spacca

O princípio da cautela legislativa (princípio 2) foi flagrantemente desconsiderado. Tratava-se de matéria que envolve interesses fundamentais; a definição dos limites da proteção penal ao Estado democrático de direito e, conseqüentemente, a mensagem normativa sobre a gravidade de condutas insurrecionais. A precipitação do processo denota desprezo pela magnitude dos valores em jogo, substituindo a prudência deliberativa pela urgência estratégica.

O princípio da representação (princípio 3) restou igualmente comprometido. A velocidade da tramitação impossibilitou que diferentes segmentos da sociedade civil, instituições acadêmicas, entidades de classe e organizações de defesa dos direitos humanos pudessem manifestar-se adequadamente. O fórum legislativo, que deveria funcionar como caixa de ressonância das diversas perspectivas sociais, converteu-se em espaço de ratificação acelerada de decisão previamente tomada em âmbito restrito.

O princípio da deliberação e o dever de responder à deliberação (princípio 5) foram esvaziados pela própria impossibilidade material de existência de debate substantivo. Deliberação autêntica pressupõe tempo para amadurecimento de argumentos, confrontação de perspectivas, apresentação de dados empíricos e consideração de alternativas normativas. O intervalo de poucas horas entre o início da apreciação e a aprovação final não permite sequer que se fale propriamente em deliberação, mas apenas em encaminhamento burocrático de decisão pré-determinada.

O princípio da formalidade legislativa (princípio 6) também sofreu erosão. O debate estruturado e o foco nos textos das propostas exigem tempo para que parlamentares possam examinar as redações, solicitar pareceres técnicos, propor emendas fundamentadas e discutir as consequências dogmáticas das alterações. A aceleração extrema do processo converteu as formalidades em ritualística vazia, cumprida apenas para satisfazer requisitos regimentais mínimos, sem qualquer densidade deliberativa.

Mais gravemente, a forma como se processou a tramitação viola o princípio do respeito à discordância (princípio 4). A compressão temporal constitui estratégia de neutralização da oposição, privando-a dos instrumentos procedimentais que lhe permitiriam exercer sua função constitucional de fiscalização, crítica e apresentação de alternativas. A oposição leal pressupõe condições institucionais para o exercício da divergência; quando essas condições são deliberadamente suprimidas mediante manobras procedimentais, compromete-se a própria estrutura dialógica do processo legislativo democrático.

Por fim, embora formalmente preservado o princípio da decisão por maioria (princípio 7), sua legitimidade resta comprometida quando a votação não é precedida de deliberação genuína. A regra da maioria não se justifica por si mesma, mas por representar o desfecho necessário de



processo deliberativo no qual argumentos foram devidamente apresentados, considerados e contrapostos. Maioria sem deliberação prévia constitui mero exercício de força numérica, não expressão legítima de vontade coletiva fundamentada.

Tratamento penal diferenciado

A conexão entre o conteúdo do projeto e o procedimento adotado não é fortuita. Alterações que beneficiam especificamente os envolvidos em tentativa de ruptura institucional exigiriam, para sua aprovação legítima, fundamentação robusta capaz de demonstrar que o interesse público justifica o tratamento penal diferenciado. Tal fundamentação, contudo, dificilmente resistiria a escrutínio público amplo e transparente. A aceleração do processo revela consciência da fragilidade argumentativa da proposta e constitui estratégia de blindagem contra a crítica pública informada.

Um aspecto particularmente revelador dessa dinâmica encontra-se no parecer do relator da comissão especial responsável pelo exame de constitucionalidade [2]. Ali se evidencia a contradição performática de um processo que, ao silenciar o debate, pretende, paradoxalmente, promover um consenso tido por razoável. O deputado relator enquadra o projeto como solução intermediária entre “extremos” simétricos, afirmando que “as pautas extremistas da anistia, de um lado, e da manutenção das condenações desproporcionais, por outro, servem para alimentar conflitos”. Posiciona-se, assim, como voz moderada que buscaria a “pacificação nacional” por meio de um suposto “meio-termo virtuoso” aristotélico.

Essa operação retórica, contudo, realiza equiparação falaciosa decisiva: apresenta como posições simétricas e igualmente radicais tanto a defesa da anistia para crimes contra o Estado democrático quanto a defesa da aplicação regular das penas previstas em lei. Ao qualificar como “extremista” a manutenção das condenações judiciais, o parecer inverte a normalidade institucional. O cumprimento da lei deixa de figurar como padrão esperado do Estado de direito para converter-se em radicalidade a ser superada por acomodação legislativa.

Desproporcionalidade das condenações

A alegada “desproporcionalidade” das condenações é simplesmente afirmada como premissa evidente, destituída de fundamentação técnica. O parecer não oferece análise comparativa com jurisprudência de delitos equivalentes, não examina os fundamentos das decisões judiciais nem explicita em que consistiria o suposto excesso punitivo. Limita-se a declarar a desproporcionalidade e, a partir dessa premissa não demonstrada, legitimar alterações que afastam os crimes contra o Estado democrático do tratamento rigoroso conferido a crimes contra a pessoa e o patrimônio.

O caso do PL 2.162/2023 evidencia como a manipulação procedimental pode converter o processo legislativo em mero instrumento de ratificação de decisões tomadas à margem do debate público, esvaziando a legitimidade democrática que deveria caracterizar a produção normativa. Quando o legislador evade-se da razão pública mediante subterfúgios procedimentais, não apenas viola princípios elementares do processo legislativo democrático, mas corrói a própria confiança social nas instituições representativas. A democracia não se

sustenta apenas pela observância formal de requisitos procedimentais mínimos, mas pela disposição genuína de submeter as decisões coletivas ao escrutínio público, ao debate informado e à consideração respeitosa das divergências. Sem esse compromisso, o Estado democrático de direito transforma-se em fórmula retórica vazia, incapaz de legitimar as normas que pretende impor aos cidadãos.

[1] WALDRON, Jeremy. Political Political Theory: Essays on Institutions. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

[2] [Aqui](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-11/legislacao-democracia-e-o-pl-da-dosimetria/>