



SENHORA PRESIDENTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

Indicação nº 38/2026.

Projeto de Lei Complementar nº 41/2025

Proponentes: *Giovane Fernando Medeiros, Roberta Duboc Pedrinha e Paulo Fernando de Castro*

Indicação

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2025, de autoria do Senador Wilder Moraes (PL/GO), que autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões de Direito Penal e Processual Penal.

Palavras-chave: Lei Complementar à Constituição; Federalismo; Competência legislativa; Alteração legislativa; Direito Penal, Processual Penal; e Execuções Penais; Descentralização legislativa.

1. INTRODUÇÃO

Submete-se à apreciação o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2025, de autoria do Senador Wilder Moraes, que pretende autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre matérias de Direito Penal, Direito Processual Penal e Execução Penal, com fundamento no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

Deve ser de imediato esclarecido que já existe a indicação nº 104/2025, referente ao Projeto de Lei Complementar nº 28/2024, que apenas autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre a matéria, inclusive com parecer da Comissão de Direito Constitucional. O Projeto de Lei Complementar objeto da presente indicação tem maior abrangência, pois além de autorizar Estados e Distrito Federal a Legislar sobre matéria penal e Processual penal, promove várias alterações em artigos no Código Penal, no código de Processo Penal e na Lei de Execuções Penais.

A proposta, ao admitir a tipificação penal por entes subnacionais, a definição de penas, a disciplina de procedimentos penais próprios e a regulamentação da execução penal no âmbito estadual, inaugura uma ruptura paradigmática com a tradição jurídica



brasileira, historicamente estruturada sobre a unidade normativa do Direito Penal como garantia de igualdade, previsibilidade e contenção do poder punitivo.

Não se trata, portanto, de mero ajuste federativo, mas de alteração estrutural do modo de exercício do *potestas puniendi* no Estado brasileiro, com implicações diretas sobre a arquitetura constitucional das competências, sobre a dogmática penal e sobre o sistema de proteção de direitos fundamentais.

2. JUSTIFICATIVA DA INDICAÇÃO

A análise do Projeto de Lei Complementar nº 41/2025 impõe, desde logo, uma leitura sistemática da Constituição Federal, especialmente no que se refere ao alcance do parágrafo único do art. 22. A possibilidade de autorização legislativa aos Estados para tratar de matérias de competência privativa da União não pode ser compreendida como cláusula de delegação ampla, sob pena de esvaziamento da própria lógica de repartição de competências estabelecida pelo constituinte.

O Direito Penal e o Direito Processual Penal ocupam posição singular no ordenamento jurídico. Não se trata de ramos ordinários da produção normativa, mas de instrumentos diretamente vinculados à limitação do poder punitivo estatal. A sua unidade normativa não decorre de uma opção meramente administrativa ou política, mas de uma exigência estrutural do Estado Democrático de Direito.

A fragmentação legislativa proposta pelo projeto compromete a universalidade mínima das garantias penais. A possibilidade de que diferentes unidades federativas estabeleçam tipos penais distintos, regimes sancionatórios diversos e procedimentos próprios implica, na prática, a relativização territorial dos direitos fundamentais. A consequência imediata é a erosão do princípio da igualdade, na medida em que sujeitos em situações equivalentes passam a ser tratados de forma desigual exclusivamente em razão do espaço geográfico em que se encontram.

Tal cenário também impacta diretamente o princípio da legalidade, não apenas em sua dimensão formal, mas sobretudo em sua dimensão material de previsibilidade e determinabilidade. A multiplicação de centros produtores de normas penais amplia exponencialmente a complexidade do sistema, reduzindo sua inteligibilidade e dificultando o controle democrático do exercício do poder punitivo.

No plano da segurança jurídica, a proposta introduz um fator de instabilidade sistêmica. A previsão de prevalência da legislação estadual sobre a legislação federal, nos casos de conflito, rompe com a lógica de coordenação normativa e potencializa conflitos interpretativos, comprometendo a coerência interna do ordenamento.

Sob a perspectiva da criminologia crítica, a proposta deve ser compreendida como mecanismo de expansão do poder punitivo em escala descentralizada. Ao deslocar a competência legislativa para os Estados, abre-se espaço para a produção normativa



orientada por dinâmicas locais de pressão política, frequentemente marcadas por demandas simbólicas de recrudescimento penal.

A experiência empírica demonstra que tais movimentos não se traduzem em maior efetividade no controle da criminalidade, mas operam como instrumentos de gestão seletiva da marginalidade. A seletividade penal, longe de ser mitigada, tende a ser intensificada em contextos de fragmentação normativa, na medida em que diferentes padrões punitivos podem incidir de forma desigual sobre grupos já historicamente vulnerabilizados.

A descentralização proposta não se apresenta como mecanismo de democratização do sistema penal, mas como vetor de sua heterogeneização punitiva, com potencial agravamento das assimetrias regionais e aprofundamento das desigualdades estruturais.

No campo dos direitos humanos, a proposta tensiona diretamente a ideia de um núcleo mínimo de garantias inderrogáveis. A inexistência de parâmetros nacionais uniformes em matéria penal e processual penal fragiliza a proteção contra abusos, amplia o risco de retrocessos regionais e compromete a efetividade dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A execução penal, já marcada por um estado de violação sistemática de direitos, tende a ser ainda mais impactada. A possibilidade de regimes distintos entre os Estados pode consolidar padrões desiguais de tratamento, ampliando a já existente disparidade de condições entre unidades federativas e dificultando o controle jurisdicional e institucional.

Por fim, sob a ótica do garantismo penal, a proposta representa um deslocamento significativo em direção a um modelo de expansão do poder punitivo, afastando-se da concepção de Direito Penal mínimo e enfraquecendo os mecanismos de contenção do arbítrio estatal.

A experiência brasileira demonstra que o aumento da criminalização e do rigor punitivo não se traduz em redução consistente da criminalidade, mas, ao contrário, contribui para o agravamento da seletividade penal, atingindo de forma desproporcional populações vulnerabilizadas, especialmente jovens, negros e pobres

3. DOS PEDIDOS

A complexidade e a relevância do tema exigem manifestação institucional qualificada, especialmente diante dos impactos estruturais que o Projeto de Lei Complementar nº 41/2025 pode produzir sobre o sistema jurídico-penal brasileiro.

A análise desenvolvida permite concluir que a proposta não configura mero aperfeiçoamento do pacto federativo, mas representa risco concreto de fragmentação



normativa, de intensificação da seletividade penal e de enfraquecimento das garantias fundamentais.

Diante disso, impõe-se uma posição crítica, em defesa da unidade do sistema penal, da proteção uniforme dos direitos fundamentais e da contenção do poder punitivo estatal, pilares indispensáveis à preservação do Estado Democrático de Direito.

A atuação do Instituto mostra-se essencial para qualificar o debate público e reafirmar a necessidade de um sistema penal coerente, limitado e comprometido com a proteção da dignidade humana.

Ex positis, com fundamento nos arts. 2º, IV, e 3º, I e II, do Estatuto da Casa de Montezuma, na hipótese de aprovação da pertinência, requer-se o encaminhamento da presente indicação à Comissão de Criminologia e à Comissão de Direitos Humanos, para elaboração de parecer.

Ademais, se aprovada a pertinência, requer-se também que a presente indicação seja apensada à indicação 104/2025, em face da conexão temática.

Niterói/RJ, Rio de Janeiro/RJ e Presidente Getúlio/SC, 08 de abril de 2026.

Roberta Duboc Pedrinha

Presidente da Comissão de Criminologia do IAB

Paulo Fernando de Castro

Presidente da Comissão de Direitos Humanos

Giovane Fernando Medeiros

Membro da Comissão de Direitos Humanos do IAB



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2025

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislarem sobre questões de Direito Penal e Processual Penal.

AUTORIA: Senador Wilder Morais (PL/GO)



[Página da matéria](#)



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Morais

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões de Direito Penal e Processual Penal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a legislar sobre:

I – tipificação de condutas como crime ou contravenção penal e sobre definição de penas específicas para os delitos praticados dentro do seu território, inclusive no tocante à qualificação do delito como crime hediondo;

II – matéria processual penal própria para processamento de delitos praticados dentro do seu território;

III – execução penal no âmbito do seu território.

Parágrafo único. O disposto no *caput* somente se aplica a delitos cujo julgamento é de competência da justiça estadual ou distrital.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 12-A:

“Crimes previstos em lei estadual ou distrital

Art. 12-A. No caso de conflito entre a lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal e este Código, aplica-se a lei estadual ou distrital.”



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Morais

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 2º-A:

“**Art. 2º-A.** No caso de conflito entre a lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal e esta Lei, aplica-se a lei estadual ou distrital.”

Art. 4º O *caput* do art. 1º do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“**Art. 1º**

.....

VI – os processos disciplinados por lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

.....” (NR)

Art. 5º O *caput* do art. 2º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Ressalvado o disposto em lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, a jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal.

.....” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Morais

O Brasil, apesar de ser uma federação desde a edição da nossa primeira Constituição republicana, sempre se caracterizou pela centralização de poderes na União.

Nesse sentido, a legislação penal e processual penal sempre foi privativa da União, não podendo os Estados promover a adaptação do tema à sua realidade.

Ora, a possibilidade de os entes subnacionais adotarem normas adaptadas a suas peculiaridades é, exatamente, a principal justificativa da existência do regime federativo, especialmente, em um país continental como o nosso, com profundas diferenças regionais.

Não é por outra razão que o Constituinte de 1988, sabiamente, inovou ao prever, no parágrafo único do art. 22 da Carta Magna, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência legislativa privativa da União.

Entretanto, apesar de essa possibilidade já estar em vigor há quase quarenta anos, em razão desse centralismo que caracteriza o Brasil, ela só foi aplicada uma vez, com a edição da Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que *autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22.*

Ocorre que, nesse momento em que a questão da segurança pública é uma das principais preocupações do cidadão brasileiro, impõe-se que sejamos ousados para quebrar limites que dificultam a reposta do Poder Público no tema.

Nessa direção, estamos propondo o presente projeto de lei complementar, que busca autorizar os Estados a legislar, no caso de delitos cujo julgamento é de competência da justiça estadual, sobre a tipificação de condutas como crime ou contravenção penal e definição de penas específicas para os delitos praticados dentro do seu território, inclusive no tocante à qualificação do delito como crime hediondo; matéria processual penal





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

própria para processamento de delitos praticados dentro do seu território; e execução penal no âmbito do seu território.

Prevemos, ainda, que, no caso de conflito, a lei estadual afasta a lei federal nesses casos.

Ou seja, os Estados poderão optar por ter uma legislação penal, processual penal e de execução penal que seja consentânea com a sua realidade e com os anseios de seus habitantes.

Temos a certeza de que essa descentralização permitirá que o ente mais próximo do cidadão possa cumprir, de forma mais efetiva, a obrigação de velar pela defesa do cidadão contra o crime, aumentando a sensação de segurança da população honesta e correta, que clama para este parlamento, para seus governadores e para o Estado brasileiro que adotem todas as medidas necessárias para que seja possível viver de forma tranquila, ordeira e próspera.

Conto com o apoio dos nobres pares para romper com o paradigma da centralização que está impregnado no nosso sistema federativo e permitir que os Estados ofereçam ao povo uma legislação penal adequada às realidades regionais, bem como aos anseios e valores das populações locais.

Sala das Sessões,

Senador WILDER MORAIS



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art7_cpt_inc5
 - art22_par1u
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal (1940) - 2848/40
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>
- Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de Outubro de 1941 - Lei das Contravenções Penais - 3688/41
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3688>
- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal (1941) - 3689/41
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>
 - art1_cpt
- Lei Complementar nº 103, de 14 de Julho de 2000 - LCP-103-2000-07-14 - 103/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;103>
- Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - Lei de Execução Penal (1984) - 7210/84
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1984;7210>
 - art2_cpt