



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

## **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

### **PROJETO DE LEI Nº 4.120, DE 2012**

Determina a oitiva do Ministério Público e da Defensoria Pública antes da decretação das prisões provisória e preventiva, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

**Relator:** Deputado ALESSANDRO MOLON

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei nº 4.120, de 2012, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, cujo objetivo é o de determinar a oitiva do Ministério Público e da Defensoria Pública antes da decretação das prisões provisória e preventiva, bem como de estabelecer a restrição ao uso de algemas, nos termos de Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Por determinação da Mesa Diretora, os autos da proposição foram encaminhados a esta Comissão, bem como a de Constituição e Justiça e de Cidadania.



A proposição está sujeita à apreciação do plenário, com regime de tramitação ordinário. É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão a análise de projetos de lei concernentes à legislação penal e processual, do ponto de vista da segurança pública, conforme determina a segunda parte da alínea “f”, do inciso XVI, do artigo 32 do Regimento Interno desta Casa.

A proposição em questão tem por objetivo acrescentar dispositivos ao Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para determinar que não poderá haver decretação de prisão preventiva e prisão provisória antes da oitiva do Ministério Público e, quando o juiz achar conveniente, também da Defensoria Pública. Além disso, dispõe também sobre o uso de algemas, reproduzindo no corpo da legislação processual penal a Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal a respeito deste tema.

Justificam-se as medidas sob o argumento de que os juízes, muitas vezes, são levados pela pressa a resolver determinadas situações, deferindo pedidos da área policial para agir de forma agressiva, o que acaba por acontecer com violência e abuso de autoridade.

Somos favoráveis ao mérito da proposta, sugerindo algumas alterações e acréscimos que passamos a justificar.

Primeiramente, no que toca à necessidade de oitiva do Ministério Público e, eventualmente, da Defensoria Pública para a decretação de prisões cautelares (notadamente das prisões temporária e preventiva), entendemos ser a medida essencial para a contenção do elevado número de prisões processuais irregulares em nosso País. Vejamos.

As prisões cautelares ou processuais (decorrentes de flagrância de delito ou de determinação judicial, com natureza temporária ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

preventiva) são designadas pela doutrina jurídica e jurisprudência criminal como “prisões provisórias”, em razão de sua transitoriedade e precariedade, isto é, por serem medidas processuais cautelares que servem à regularidade da investigação ou instrução criminal e não se constituem como penas, eis que decretadas antes mesmo de uma condenação.

A prisão em flagrante delito, regulamentada pelos artigos 301 a 310 do Código de Processo Penal, pode ser efetuada por qualquer pessoa, independentemente de mandado judicial, sendo formalizada por autoridade policial e, posteriormente, submetida aos mesmos critérios da prisão preventiva.

A prisão temporária, por sua vez, regulamentada pela Lei nº 7.690, de 21 de dezembro de 1989, tem a finalidade de garantir a investigação policial de crimes considerados graves, sendo estes: homicídio doloso; sequestro ou cárcere privado; roubo; extorsão; extorsão mediante sequestro; estupro; epidemia com resultado de morte; envenenamento de água potável ou substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte; quadrilha ou bando; genocídio; tráfico de drogas e crimes contra o sistema financeiro.

Por seu turno, a prisão preventiva pode ser decretada, uma vez preenchidos os requisitos legais constantes no artigo 312 do Código de Processo Penal, quais sejam: para garantia da ordem pública e da ordem econômica; por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal.

O projeto de lei visa determinar que o Ministério Público seja ouvido antes da decretação das prisões temporária e preventiva, facultando-se ao juízo a oitiva da Defensoria Pública nestas hipóteses, quando assim entender conveniente.

No que toca à oitiva do Ministério Público, cremos ser a medida indispensável. Embora o §1º do artigo 2º da Lei 7.690 já preveja a necessária oitiva do órgão ministerial antes de decidir sobre a prisão temporária representada por autoridade policial, para a prisão preventiva não há igual regulamentação. Sendo assim, concordamos com a inclusão no



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Código de Processo Penal de semelhante ferramenta, pois que a oitiva do *Parquet* auxiliará no controle do elevado número de prisões provisórias em nosso País.

Mesmo entendimento cabe à oitiva prévia da Defensoria Pública, em homenagem à paridade processual e considerando ser o órgão que representa, ademais, grande parte da população carcerária em nosso País, podendo contribuir também para a contenção desejada.

Por estas razões, acolhemos a proposta de oitiva prévia do Ministério Público e da Defensoria, sugerindo, no entanto, que seja alterado o artigo 283 do Código de Processo Penal, pois que, topograficamente, é o que inaugura as disposições processuais relativas à decretação das prisões cautelares. Ainda, retiramos a conveniência do juízo em se ouvir a Defensoria em determinados casos, pois tal conveniência, além de ser de difícil aferição em cada caso concreto, seria, certamente, questionada judicialmente em instâncias superiores, apenas atrapalhando o trâmite processual. O parecer da Defensoria, como o do Ministério Público, não é vinculante, não havendo razão para se alegar que a defesa não possa ser ouvida também.

Aproveitamos a iniciativa para regulamentação da oitiva destes órgãos, para fins de contenção das prisões cautelares em crescente elevação em nosso País, para sugerir novas alterações ao Código de Processo Penal.

A Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011, promoveu uma reforma no Código de Processo Penal para fins de regulamentar as prisões processuais, bem como a fiança, a liberdade provisória e introduzir outras medidas cautelares substitutivas à prisão.

É que o número de presos provisórios encontra-se em ascensão constante, desvirtuando a finalidade do instituto e servindo, muitas vezes, como verdadeira antecipação de pena – o que afronta os princípios inerentes ao processo penal. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, o elevado número de presos provisórios (191.949) no Brasil é desproporcional, o que dificulta a correção no sistema carcerário. Dos 446 mil presos, o



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

percentual de provisórios é de 42,97%, contra 57,03% de presos com condenação (254.738).

Eis a razão das medidas cautelares alternativas à prisão, que foram previstas pelo artigo 319 – dentre elas o comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; a proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações e monitoramento eletrônico.

Tais medidas, aparentemente, não têm sido adequadamente aproveitadas pelo Judiciário, que continua a decretar as prisões processuais como as medidas cautelares por excelência. Propôs-se o Conselho Nacional de Justiça a investigar as razões para tanto, não tendo sido, ainda, finalizado o seu estudo.

De todo modo, querendo contribuir para a melhoria do quadro prisional brasileiro, sem prejuízo das instruções criminais e resolução dos conflitos pelo Judiciário, propomos a modificação dos artigos 310 e 312 do Código de Processo Penal, para determinar que a prisão preventiva somente poderá ser decretada depois de afastada, fundamentadamente, a possibilidade de aplicação das medidas cautelares alternativas no art. 319, ou quando estas se revelarem insuficientes, ainda que aplicadas cumulativamente, devendo o juiz fundamentar a eventual ineficácia delas nos elementos do caso concreto.

Por fim, quanto ao uso de algemas, a proposição se limita a repetir a Súmula Vinculante nº 11, do Supremo Tribunal Federal, cujo teor é o seguinte: *“Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”*.

Algumas observações se fazem necessárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Em primeiro lugar, não é mais possível pensarmos a sistemática processual penal senão à luz dos princípios constitucionais. Uma vez que o processo penal visa garantir a aplicação da pena estatal, devem os procedimentos adotados evitar que outros direitos fundamentais do acusado sejam lesados – entre eles, a dignidade humana.

Considerada um valor supremo, a dignidade da pessoa humana (prevista como fundamento da República, nos termos do inciso III do artigo 1º da Constituição Federal) é qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer indivíduo, constituindo-se em meta constante do Estado Democrático de Direito. Sua observância impõe-se não apenas na órbita constitucional, mas se esparge para todo o ordenamento jurídico, sendo o limite intransponível da razão de Estado.

Por certo, a finalidade de utilização de algemas em investigados ou acusados da prática de ilícitos não é ferir a dignidade dos indivíduos a ela submetidos, mas garantir o cumprimento da lei e evitar o perecimento do interesse maior de realização da Justiça, quando ameaçada.

Ocorre que, por vezes, o exercício arbitrário e excessivo de órgãos da segurança pública no cumprimento deste mister colocam-nos diante de uma afronta aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Nestes casos, apesar de ser considerado um mero instrumento de segurança, o uso algemas configura-se em ultraje ao indivíduo – pois que desnecessárias para o cumprimento da lei. Deste modo, uma reavaliação dos limites de utilização deste mecanismo se faz necessária para plena efetivação do direito processual penal de índole constitucional.

A Súmula Vinculante nº 11 do Supremo Tribunal Federal é mais um instrumento limitador do uso abusivo desta força e, por esta razão, deve constar no ordenamento jurídico pátrio. Apenas suprimimos, de sua edição, a parte referente à nulidade do ato processual correspondente, pois, cremos, poderá ser utilizado como via para nulidade processual de todos os atos subsequentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Assim, é permitido o uso da força para garantia de aplicação da lei, como determina o artigo 284 (que dispõe que não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso), combinado com o artigo 292 (que determina que se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas) – ambos os artigos disposições do Código de Processo Penal.

Por havermos nos manifestado pela impropriedade do *caput* do artigo 300-A relativo à necessidade de oitiva de órgãos públicos na decretação de prisões cautelares, propomos substitutivo, a fim de incluir os termos gerais da Súmula nº 11 no artigo 284 supracitado.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do **Projeto de Lei nº 4.120, de 2012**, nos termos do Substitutivo anexado.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2014.

**ALESSANDRO MOLON**

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

**COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA  
E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI nº 4.120, DE 2012**

Altera os arts. 283, 284, 310 e 312 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de dezembro de 1941 – Código de Processo Penal, para fins de regulamentar o uso de algemas, exigir a oitiva do Ministério Público antes da decretação da prisão temporária ou preventiva e determinar a fundamentação na decisão sobre a possibilidade de aplicação das medidas cautelares, alternativas à restrição da liberdade.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O *caput* do artigo 283 do Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva, ouvidos, nesta hipótese,





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

o Ministério Público e a Defensoria Pública.

.....” (NR)

**Art. 2º** O artigo 284 do Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 284. ....

Parágrafo único. A utilização de algemas só é permitida na hipótese de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, devendo ser justificada sua excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado” (NR)

**Art. 3º** O artigo 310 do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de dezembro de 1941 - Código de Processo Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.310. ....

.....

II – aplicar quaisquer das medidas cautelares diversas da prisão previstas neste Código; ou

III – converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

IV – conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

§ 1º Se o juiz verificar, pelo auto de prisão em flagrante, que o agente praticou o fato nas condições constantes dos incisos I a III do caput do art. 23 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, poderá, fundamentadamente, conceder ao acusado liberdade provisória, mediante termo de comparecimento



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

a todos os atos processuais, sob pena de revogação.

§2º A prisão preventiva somente poderá ser decretada depois de afastada, fundamentadamente, a possibilidade de aplicação das medidas cautelares alternativas no art. 319.” (NR)

**Art. 4º** O artigo 312 do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de dezembro de 1941 - Código de Processo Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 312. ....

§1º A prisão preventiva somente será decretada se outras medidas cautelares revelarem-se insuficientes, ainda que aplicadas cumulativamente, devendo o juiz fundamentar a eventual ineficácia delas nos elementos do caso concreto.

§ 2º A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º).” (NR)

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,                      de                      de 2014.

**ALESSANDRO MOLON**

Deputado Federal