

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 317, DE 2016

Apensado: PDL nº 42/2019

Ficam suspensos os efeitos do inteiro teor da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

Autor: Deputado EDUARDO BOLSONARO

Relator: Deputado GURGEL

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. TALÍRIA PETRONE e do Sr. MARCELO FREIXO)

O PDC 317/2016, de autoria do Deputado Eduardo Bolsonaro, tem o seguinte teor:

Ficam suspensos os efeitos do inteiro teor da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do inteiro teor da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor a partir de sua publicação.

Constou de sua justificação:

A prática reiterada de atos criminosos gera sensação de impunidade que estimula os criminosos, apavora os cidadãos e acarreta aos policiais um sentimento de impotência, frente ao retrabalho diário a que estão submetidos esses profissionais.

As audiências de custódia, instituídas por ato normativo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão integrante do Poder Judiciário, agravaram tal sensação ao estabelecer uma inversão de valores e papéis em que os investigados passaram a ser, prioritariamente, os agentes policiais responsáveis pelas prisões, e os criminosos de fato foram travestidos de vítimas em potencial, independente da natureza ou gravidade da infração penal praticada.

Pela análise perfunctória do mérito, constata-se que se trata de assunto complexo, matéria processual à qual o próprio Constituinte estabeleceu construção legislativa específica, não cabendo a criação de normas processuais penais, ou que com elas tenham conexão, por meio de Resolução, sob pena de inviabilizar o ordenamento jurídico pátrio.

A Carta Magna estipula, em seu art. 22, I, que compete privativamente à União legislar sobre direito processual penal e, considerando a profundidade das normas que regem a postulação condenatória nessa seara, até mesmo a edição de Medida Provisória sobre matéria penal e processual penal é vedada, consoante prevê o art. 62, § 1º, inciso I, alínea b, da CF.

Depreende-se que os dispositivos constitucionais que versam sobre construção legislativa na área de direito processual penal estabelecem e viabilizam discussões aprofundadas, com a participação da sociedade representada na Câmara dos Deputados, culminando em dispositivos legais seguramente apropriados para regular as relações sociais sob esse aspecto.

(...)

Pode-se citar como precedente o Projeto de Decreto Legislativo nº 1361, de 2013, por meio do qual o Congresso Nacional, no exercício da competência acima transcrita, exarou o Decreto Legislativo nº 424/2013, que susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.

Dentre as justificativas dispostas no preâmbulo da Resolução do CNJ, destaca-se o diagnóstico de pessoas presas apresentado pelo CNJ e o INFOPEN do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), publicados, respectivamente, nos anos de 2014 e 2015,

revelando o contingente desproporcional de pessoas presas provisoriamente.

Nesse ponto, destaca-se o descumprimento de garantia fundamental prevista na CF, referente à razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, o que induz aos altos índices de prisões sem o devido trânsito em julgado de sentença penal condenatória. A solução trazida pelo Conselho Nacional de Justiça é simplória: se não há condições de realizar julgamentos em tempo apropriado, há que se colocar os presos em liberdade, resolvendo também o problema da superlotação carcerária.

(...)

Além da inconstitucionalidade formal, destacam-se pontos específicos da Resolução nº 213/2015 que evidenciam inconsistências materiais insanáveis, como seu art. 2º, que atribui responsabilidade à Secretaria de Administração Penitenciária ou à Secretaria de Segurança Pública, conforme regramentos locais, pelo deslocamento da pessoa presa ao local da audiência de custódia. Em um ato normativo, o CNJ atribui responsabilidades a órgãos do Poder Executivo, com os quais não tem qualquer vinculação administrativa.

Também no art. 5º, o texto normativo remete responsabilidades ao Delegado de Polícia, no que se refere à notificação de advogado eventualmente constituído pela pessoa presa em flagrante delito.

Tais exemplos, emparelhados com outros pontos extremamente polêmicos e de necessária discussão no cenário apropriado, deveriam, via de regra, constar em Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo Supremo Tribunal Federal, considerando competência para iniciativa prevista no art. 61, caput, da CF.

Foi apensado o PDL 42, de 2019, dos Deputados Pedro Lupion e Kim Kataguiri.

A fundamentação seria a exorbitância dos poderes do Poder Judiciário, ao editar, por meio do Conselho Nacional de Justiça, a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, que trata da audiência de custódia. A irregularidade da aludida resolução residiria na normatização de matéria processual, tema que deveria ser disciplinado por meio de lei.

Com todo respeito, dirirjo de tal compreensão. E, para tanto, encontro conforto constitucional na honrosa companhia do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

A Resolução atacada pelo PDC, ora analisado, é a regulamentação a que alude a decisão liminar proferida nos autos da ADPF nº 347, que analisa o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário no Brasil, especificamente sobre a audiência de custódia, neste sentido:

Decisão: O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015.

Por isso, é inútil sustar os efeitos da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, uma vez que há decisão judicial impositiva sobre o tema.

Ao contrário do que se apresenta na justificativa do projeto de lei em tela, a adoção destas audiências pelo CNJ está longe de ser solução simplória, porquanto permite a aferição da legalidade da prisão e a prevenção e repressão de práticas de tortura por parte de agentes estatais. E mais, não se trata de inovação brasileira, mas de método previsto na legislação nacional da maior parte dos estados pertencentes à Organização dos Estados – OEA.

Ademais, em controle concentrado de constitucionalidade, a mais alta Corte da nação reconheceu que a normatização em liça, pelo Poder Judiciário, não inova na ordem jurídica, pois apenas regulamentou direito processual já positivado: art. 656 do Código de Processo Penal e art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos do Homem, *verbis*:

A Convenção Americana sobre Direitos do Homem, que dispõe, em seu artigo 7º, item 5, que “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”, posto ostentar o status jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada “audiência de custódia”, cuja denominação sugere-se “audiência de apresentação”. 2. O direito convencional de apresentação do preso ao Juiz, conseqüentemente, deflagra o procedimento legal de habeas corpus, no qual o Juiz apreciará a legalidade da prisão, à vista do preso que lhe é apresentado, procedimento esse instituído pelo Código de Processo Penal, nos seus artigos 647 e seguintes. 3. O habeas corpus ad subjiciendum, em sua origem remota, consistia na determinação do juiz de apresentação do preso para aferição da legalidade da sua prisão, o que ainda se faz presente na legislação processual penal (artigo 656 do CPP). 4. O ato normativo sob o crivo da fiscalização abstrata de constitucionalidade contempla, em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º normas estritamente regulamentadoras do procedimento legal de habeas corpus instaurado perante o Juiz de primeira

instância, em nada exorbitando ou contrariando a lei processual vigente, restando, assim, inexistência de conflito com a lei, o que torna inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a sua impugnação, porquanto o status do CPP não gera violação constitucional, posto legislação infraconstitucional.

(ADI 5240, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016)

Já no concernente ao tratamento da relação com a polícia judiciária, trata-se de regulamentação de atuação acessória ao exercício da jurisdição, e, portanto, não há falar em inconstitucionalidade, no ponto.

Logo, a aprovação da matéria em foco representaria duro golpe a avanço consolidado na rotina forense, que, como sublinhado pelo Supremo Tribunal Federal, não se mostra em contraposição, formal ou material, com a Constituição da República.

Ante o exposto, voto pela rejeição do PDC 317/2016 e do apensado PDL nº 42/2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada TALÍRIA PETRONE