

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.625, DE 2015

Apensados: PL nº 6.853/2017, PL nº 7.301/2017 e PL nº 7.338/2017

Revoga a prisão domiciliar, prevista na Lei nº 5.256, de 6 de abril de 1967.

**Autor:** Deputado ALBERTO FRAGA

**Relator:** Deputado DIEGO GARCIA

### I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe intenta a revogação da Lei nº 5.256/67, que dispõe sobre a prisão domiciliar substitutiva da prisão especial.

Em sua justificação, o autor da proposta assevera que “da forma como se encontra prevista na lei em comento, o instituto tem sido usado para favorecer um grupo restrito de brasileiros que sequer presos ficam quando cometem crimes, ou seja, permanecem em casa, no conforto do lar”.

À proposta foram apensados os seguintes projetos de lei:

- PL nº 6.853/2017, que “insere incisos e parágrafos no art. 117 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal e no art. 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e dá outras providências”, para tratar da prisão domiciliar para condenados a pena cujo limite máximo legal seja igual ou inferior a oito anos;

- PL nº 7.301/2017, que “altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), estabelecendo condições e critérios para o cumprimento de prisão domiciliar”; e



- PL nº 7.338/2017, que “altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, para determinar a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar para condenadas com filho menor ou deficiente físico ou mental desamparados”.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

A proposição em comento e os projetos de lei apensados atendem aos pressupostos de constitucionalidade referentes à competência da União para legislar sobre a matéria, bem como à iniciativa parlamentar para apresentação de proposta sobre o tema, nos moldes traçados pelos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

Do mesmo modo, os projetos não afrontam as normas de caráter material constantes da Carta Magna.

Contudo, no que tange à juridicidade, nota-se que o PL nº 1.625/2015 não inova no ordenamento jurídico, tendo em vista que pretende revogar instituto que não mais se aplica após o advento da Lei nº 10.258/2001, que incluiu § 2º ao art. 295 do Código de Processo Penal (CPP), para estabelecer que **“não havendo estabelecimento específico para o preso especial, este será recolhido em cela distinta do mesmo estabelecimento”**, local que pode até mesmo consistir em alojamento coletivo, desde que atendidos os requisitos de salubridade do ambiente (§ 3º do mesmo artigo).

Assim, a partir da mencionada alteração legislativa houve o esvaziamento do benefício da especialidade de cumprimento da prisão. Ademais, a revogação da prisão domiciliar substitutiva da prisão especial não afasta a possibilidade de o preso ser beneficiado com a substituição da prisão



cautelar pelo recolhimento domiciliar, desde que se enquadre em uma das hipóteses previstas no art. 318 do CPP, a saber:

“Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:

I - maior de 80 (oitenta) anos;

II - extremamente debilitado por motivo de doença grave;

III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

IV – gestante;

V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos;

VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. (...)”

Em sentido oposto ao da proposição principal, os projetos de lei apensados intentam ampliar os casos em que a prisão domiciliar pode ser concedida após a sentença condenatória.

De acordo com o art. 117 da Lei de Execução Penal (LEP), o recolhimento domiciliar somente é admitido aos beneficiários do **regime aberto** de cumprimento da pena e desde que se trate de condenado maior de setenta anos, acometido de doença grave, condenada gestante, com filho menor ou com deficiência física ou mental.

O Código Penal, por sua vez, estatui em seu art. 33, § 2º, que “as penas privativas de liberdade deverão ser executadas em **forma progressiva**, segundo o mérito do condenado” e observados os seguintes critérios, ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

“Art. 33. (...)

§ 2º (...)

a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;

b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semiaberto;

c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto”.



Percebe-se, portanto, que o ordenamento jurídico pátrio adotou o sistema progressivo de cumprimento da pena, que possibilita ao apenado a conquista progressiva de parcelas da liberdade suprimida<sup>1</sup>. De acordo com esse sistema, o condenado ao cumprimento de pena em regime mais gravoso tem a possibilidade de progredir a regime mais brando ao preencher os requisitos de ordem objetiva (lapso temporal mínimo) e subjetiva (bom comportamento) exigidos no art. 112 da LEP.

Cada um dos regimes estabelecidos no Código Penal para o cumprimento da pena – fechado, semiaberto e aberto – são etapas previstas no processo de ressocialização do apenado. A progressão de regime permite que o sentenciado gradativamente restabeleça o contato com a vida em sociedade.

O ingresso no regime aberto, última etapa na progressão de regime, demanda a existência de fundados indícios de que o condenado irá se ajustar ao novo regime com autodisciplina e senso de responsabilidade, conforme dispõe o art. 114, II, da LEP. Pressupõe-se, portanto, que o apenado tem condições de retornar ao convívio social. Por essa razão, a Lei de Execução Penal estabelece a possibilidade de recolhimento domiciliar do beneficiário de regime aberto.

Os projetos de lei nº 6.853/2017 e 7.301/2017 não se coadunam com o sistema penal pátrio, na medida em que admitem que o sentenciado ao cumprimento de pena em regime inicialmente fechado ou semiaberto possa cumprir toda a reprimenda em prisão domiciliar. Mostram-se, portanto, eivados de injuridicidade.

Por sua vez, o PL nº 7.338/2017, ao possibilitar a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar apenas para condenadas com filho menor ou com deficiência física ou mental, guarda harmonia com as recentes alterações promovidas na LEP no sentido de dispensar tratamento diferenciado à sentenciada que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência.

<sup>1</sup> Cf.: BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal: parte geral*. 5ª edição. Revista dos Tribunais, p. 479-480.



Com efeito, a Lei nº 13.769/2018 modificou a redação do art. 112 da LEP a fim de estabelecer menor lapso temporal para a progressão de regime das condenadas que se encontrem em tais condições. Essa lei foi editada na esteira da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que determinou a substituição da prisão preventiva pela domiciliar das mulheres nessa situação, em todo o território nacional.

Em relação à técnica legislativa, verifica-se que o PL nº 1.625/2015 e o PL nº 7.338/2017 atendem aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, cabendo, no entanto, pequenos reparos para ajustar a redação do PL nº 7.338/2017, no intuito de conferir mais clareza e precisão ao texto, em observância ao disposto no art. 11 do citado diploma legal. Ademais, nota-se que o PL nº 6.853/2017 e o PL nº 7.301/2017 não contêm artigo inaugural a indicar o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação.

No mérito, os projetos de lei nº 1.625/2015, 6.853/2017 e 7.301/2017 não merecem prosperar. Com todo o respeito ao nobre autor da proposição principal, parabenizando desde logo a iniciativa, a solução apontada não surte os efeitos pretendidos.

Conforme já mencionado, a prisão domiciliar é prevista no art. 117 da LEP. O referido dispositivo prevê os casos em que se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular: i) condenado maior de 70 (setenta) anos; ii) condenado acometido de doença grave; iii) condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental ou iv) condenada gestante. Impende ressaltar que, apesar dessas situações, o juiz decidirá se cabível ou não a prisão domiciliar em cada caso.

O desejável seria restringir a prisão domiciliar aos casos excepcionalíssimos previstos na LEP. Nessa linha, o PL nº 7.338/2017 merece acolhida na medida em que possibilita, ao magistrado, determinar o cumprimento da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar tão somente nos casos de condenadas com filho menor ou com deficiência física ou mental desamparados.

Nessas situações específicas, a prisão domiciliar se justifica no interesse da criança ou da pessoa com deficiência. No entanto, fora das



hipóteses permitidas em lei e já apontadas ao longo deste Parecer, caberá ao juiz avaliar a excepcionalidade da concessão do benefício às apenadas que não se enquadrem nos requisitos legalmente estabelecidos.

No que tange aos demais condenados, observa-se que, em razão da superlotação carcerária, o Poder Judiciário vem alargando a possibilidade de se deferir a prisão domiciliar.

E bem que se diga, a superlotação carcerária é tão antiga quanto o conhecimento pelo Estado de que é imperioso providenciar estabelecimentos adequados para cumprimento das penas, notadamente aquelas de menor potencial ofensivo.

A LEP prevê que a Colônia Agrícola, Industrial ou Similar se destina ao cumprimento da pena em regime semiaberto (art. 91) e a Casa do Albergado destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana (art. 93).

Passados mais de 35 anos da edição da referida Lei, o Poder Executivo não se preocupou em providenciar os adequados estabelecimentos enunciados no referido diploma legal.

Diante da deficiência estatal, os condenados a cumprimento de pena em regime aberto o fazem em seu domicílio particular, ao arrepio do art. 117, é verdade, mas para não submeter o condenado a regime penal mais gravoso. Em que pese a sensibilidade do Poder Judiciário em tentar resolver o problema, sopesando as alternativas, é inconteste que a situação transmite à sociedade pesaroso e indesejável sentimento de impunidade.

Outra situação que amplia as hipóteses de cumprimento da pena domiciliar são os acordos de delação premiada, instituídos pela Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, por meio da qual se beneficiam delatores com regime mais benéfico - regime aberto, o que, na prática, termina por resultar em prisão domiciliar, em razão da ausência de casas de albergado.

Para se combater a ideia de estender a delatores o benefício da prisão em regime aberto (que, frise-se, deveria ser cumprida em estabelecimentos adequados e não em domicílio), o que deveria ser feito? Retirar o benefício e deixar de contar com as denúncias que levam ao cárcere



peessoas supostamente inalcançáveis pelo Estado ou pensar-se em investir na construção de estabelecimentos adequados ao cumprimento da pena?

Faltam casas de albergado, faltam colônias agrícolas, faltam tornozeleiras eletrônicas. Apenas para exemplificar, por conta da superlotação de presídios e falta de tornozeleiras, mais de 5.000 presos do Estado de São Paulo deixaram penitenciárias sem monitoramento eletrônico. O governo paulista e a empresa que fornecia as tornozeleiras romperam o contato em agosto de 2017.

Dessa forma, há mais de 52 anos, considerando-se a Lei nº 5.256/67, e há mais de 35 anos, contados a partir da edição da Lei de Execução Penal, o Estado sabe da necessidade e de sua obrigação em prover estabelecimentos adequados a substituir o encarceramento do condenado. O que assistimos diariamente é a ineficiência da aplicação das regras penais por operadores do direito que se veem diante de alternativas de tornar eficazes suas decisões. Do outro lado, a sociedade convive com o sentimento de impunidade, que destrói esperanças.

Por oportuno, no sentido de se conferir maior eficácia às decisões penais, trazemos a este Parecer a discussão de outro tema que transmite à sociedade o repulsivo sentimento de impunidade: a impossibilidade de prisão após a condenação por órgão colegiado.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso LIV, prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Em matéria penal, o devido processo legal a que se refere nossa Carta Magna está desenhado no do Código de Processo Penal. O citado diploma legal, em seu art. 283, dispõe que “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.



Ocorre o trânsito em julgado quando de determinada decisão não caiba mais recurso. Como cediço, o trânsito em julgado no sistema processual brasileiro é por demais elástico e a punição de criminosos não consegue se efetivar, seja pela prescrição ou porque simplesmente seus processos não são julgados, como aponta matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, intitulada *“Processo leva 63 anos para ser julgado no STF, e até advogados já morreram”*.<sup>2</sup>

Reza a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LVII, que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Trata-se do chamado princípio da não culpabilidade ou da presunção de inocência. De acordo com esse postulado, todos são inocentes até prova em contrário. Portanto, a inocência não é absoluta. Ela nasce como pressuposto a que todos fazem jus, mas vai sendo mitigada, à medida que avança o devido processo legal.

O devido processo penal se inicia com a queixa ou denúncia, que pode ou não ser recebida pelo juiz. De acordo com o CPP, a denúncia ou queixa será rejeitada quando for manifestamente inepta, quando faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal ou quando faltar justa causa para o exercício da ação penal (art. 395).

Por sua vez, a denúncia pode ser recebida (art. 396). Neste caso, o acusado é citado para responder à acusação. Com o recebimento da denúncia, portanto, ocorre a primeira mitigação da inocência concebida pela Carta Magna.

Recebida a denúncia, o acusado apresenta suas alegações (art. 396-A). O juiz pode entender por absolver sumariamente o acusado (art. 397, CPP) ou dar sequência ao processamento do feito. De acordo com o art. 400 e seguintes, recebida a denúncia, o juiz instruirá o processo, com audiência, provas, testemunhas, perícias e tudo o que estiver à disposição do réu para sua defesa.

Se o magistrado entender pela condenação (art. 492), haverá a prolação da sentença condenatória, fixando a pena. Estamos diante da

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/processo-leva-63-anos-para-ser-julgado-no-stf-e-ate-advogados-ja-morreram.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2019.





segunda mitigação do princípio da inocência. Já não é absurdo pensar no condenado como inocente, em que pese recursos estejam à sua disposição.

A interposição de recursos à decisão de primeiro grau está prevista nos arts. 574 e seguintes do CPP.

Todavia, confirmada a decisão de primeiro grau, o acórdão proferido por órgão colegiado, composto, via de regra, por três desembargadores, afasta ainda mais a possibilidade de inocência do réu, à luz das provas, testemunhas, perícias, oitivas, audiências e tudo o que mais de que tenha se valido o condenado para garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório. Essa seria, portanto, a 3ª e, porque não dizer, derradeira mitigação da inocência.

A partir desse momento, ainda seriam cabíveis recursos ao STJ (recurso especial) ou STF (recurso extraordinário), caso houvesse ferimento à lei, no primeiro caso, ou à Constituição, no segundo.

São hipóteses possíveis, mas que precisam enfrentar um restrito juízo de admissibilidade, uma vez que precisam ter sido suscitadas anteriormente e, se o foram, devem ter sido combatidas pelas instâncias inferiores.

É importantíssimo lembrar que, mesmo que prosperem os recursos, o recurso extraordinário não tem efeito suspensivo (art. 637 do CPP), tampouco o recurso especial (art. 995, NCPC). Portanto, a interposição e o recebimento desses recursos não impedem o imediato cumprimento da pena após proferida a decisão do Tribunal.

Imperioso ressaltar que STJ e STF rechaçam a ideia de reavaliar as decisões proferidas pelas instâncias inferiores, a quem compete decidir o mérito dos processos. Tanto o STJ quanto o STF têm entendimentos pacificados e sumulados sobre o tema. O STJ, por meio da Súmula 7, que assevera que a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. No mesmo sentido, o STF editou a Súmula 279, que preconiza que para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. Dessa forma, pelos entendimentos sumulados pelos Tribunais Superiores, a culpabilidade do



condenado é decidia nas instâncias inferiores e se esgota, portanto, com a decisão proferida pelos Tribunais.

Eventual reversão da decisão pode se dar, pelo apertado filtro imposto pelas súmulas, caso haja ferimento à lei federal ou à Constituição Federal. Todavia, não se está a considerar a inocência do réu, mas alguma falha processual. O réu, desde a prolação do acórdão, é, para todos os efeitos e, de acordo com o STJ e STF, culpado. Nenhuma decisão posterior poderia mudar essa situação, vez que não seria possível enfrentar novamente o mérito. O réu é, portanto, culpado e deveria iniciar o cumprimento da pena. Aguardar a decisão final do STF, o que pode não acontecer, como revelou a citada matéria da Folha de São Paulo, é frustrar a expectativa da sociedade em ver pagar por seus delitos criminosos de todas as espécies.

Posto isso, resta claro que é plenamente possível a prisão após a segunda instância. A Constituição Federal assevera que ninguém será considerado culpado enquanto não houver o trânsito em julgado. TODAVIA, o ordenamento jurídico pátrio, aqui apresentado, não impede que a pena de prisão já comece a ser cumprida mesmo antes do trânsito em julgado, uma vez que o nível de certeza da culpabilidade atingido após a condenação em segundo grau já autorizaria a prisão, bastando para isso que houvesse a adequação do art. 283 do CPP aos dispositivos legais retrocitados, bem como aos entendimentos dos Tribunais Superiores colacionados.

O Congresso Nacional tem o dever de levar segurança jurídica e paz social aos brasileiros. É preciso afastar o corrosivo sentimento de impunidade que entranha o povo brasileiro. É necessário se fazer respeitar o *jus puniendi* do Estado, caso pretendamos fazer do Brasil uma nação verdadeiramente democrática.

Por todo o exposto, voto:

a) pela constitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do PL nº 1.625/2015;

b) pela constitucionalidade, injuridicidade, inadequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL nº 6.853/2017 e do PL nº 7.301/2017; e



c) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 7.338/2017, com as emendas anexas.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2019-23875



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 7.338, DE 2017**

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, para determinar a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar para condenadas com filho menor ou deficiente físico ou mental desamparados.

**EMENDA Nº 1**

Substitua-se, onde houver, a expressão “a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar para condenadas com filho menor ou deficiente físico ou mental desamparados” pela expressão “em caráter excepcional, a execução da pena privativa de liberdade em residência particular quando se tratar de condenada que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência”.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2019-23875



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 7.338, DE 2017**

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, para determinar a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar para condenadas com filho menor ou deficiente físico ou mental desamparados.

**EMENDA Nº 2**

Acrescente-se, ao final da ementa e do art. 1º do Projeto, a expressão “e modifica o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal”.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2019-23875



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº 7.338, DE 2017**

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, para determinar a conversão da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar para condenadas com filho menor ou deficiente físico ou mental desamparados.

**EMENDA Nº 3**

Acrescente-se o seguinte art. 3º ao Projeto, renumerando-se o atual art. 3º para art. 4º:

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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, em razão de decisão proferida por órgão judicial colegiado ou, ainda, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva.

.....”  
(NR)

“Art. 669-A. Depois de proferida por órgão colegiado será exequível a decisão, hipótese em que o juiz ordenará a expedição de carta de guia para o cumprimento da pena.”

Sala da Comissão, em                      de                      de 2024.

Deputado DIEGO GARCIA  
Relator

2019-23875

