

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 317, DE 2016

Apensados: PDL nº 42/2019 e PDL nº 469/2019

Ficam sustados 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

Relatora: Deputada BIA KICIS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo - PDL, nº 317, de 2016, de autoria do Deputado Eduardo Bolsonaro, tem como objetivo sustar 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.

Em sua justificação, o autor afirma que as audiências de custódia, instituídas por ato normativo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle externo sobre o Poder Judiciário, agravaram a sensação de impunidade 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, independentemente da natureza ou gravidade da infração penal praticada.

Outrossim, o autor explica se tratar 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 nosso ordenamento jurídico. Ademais, argumenta que os procedimentos previstos no ato normativo ora atacado trazem inovações que exorbitam os limites da organização e funcionamento do Poder Judiciário e avançam na seara de competência legislativa do Congresso Nacional, motivo pelo qual urge observar o disposto no art. 49, XI, da Constituição Federal.

Ao PDL nº 317, de 2016, encontram-se apensadas as seguintes proposições:

- 1) **PDL nº 42, de 2019**, de autoria dos Deputados Pedro Lupion e Kim Kataguiri, que da mesma forma visa a sustação dos efeitos da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas, conhecida como audiência de custódia; e,
- 2) **PDL nº 469, de 2019**, de autoria do Deputado Sanderson, que também objetiva sustar a aplicação da Resolução nº 213 de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a audiência de custódia.

Argumentam os autores que o “art. 22, I da Constituição Federal preceitua que compete privativamente à União legislar, entre outros, sobre direito penal e processo penal”, devendo, portanto, a matéria regulamentada por meio da Resolução n.º 213, de 15.12.2015, do CNJ, ser tratada por meio da edição de lei federal.

A presente proposição foi distribuída tão-somente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para avaliação de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

O regime de tramitação é o ordinário e a matéria está sujeita à apreciação do Plenário.

Esta Comissão realizou audiência pública no dia 09/07/2019, na qual participaram os seguintes palestrantes:



- a) **Domingos Sávio Dresch da Silveira**: Subprocurador Geral da República e Coordenador da 7ª CCR – Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional do Ministério Público Federal;
- b) **Fábio Tofic Simantob**: Presidente do Instituto de Defesa do Direito de Defesa;
- c) **Jayme de Oliveira**: Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros;
- d) **Luís Geraldo Santana Lanfredi** – Representante do Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- e) **Marcelo Rocha Monteiro**: Vice-Presidente do Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Procurador de Justiça do Ministério Público Federal;
- f) **Pedro Paulo Coelho**: Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP;
- g) **Leonardo Siqueira dos Santos**: Corregedor da Polícia Militar do Distrito Federal
- h) **Wilson Witzel**: Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda naquele ano, O Deputado Gurgel apresentou minuta de voto, que não restou apreciada, e que homenageamos aqui consideravelmente.

É o relatório

II - VOTO DA RELATORA

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 317, de 2016, e de seus apensados, consoante artigos 24, inciso I, 53, inciso III, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No que se refere à **constitucionalidade** das proposições, imperioso se faz ressaltar que a Constituição determina ser da competência



exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (art. 49, V). No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a utilização do decreto legislativo para tais objetivos (art. 24, XII).

Embora em primeira leitura possa transparecer que o decreto legislativo somente pode ser utilizado para sustar atos do Poder Executivo, temos como precedente nesta Casa a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 1361/2013 que sustou ato do Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no **art. 49, XI, da Constituição Federal**, que confere ao Poder Legislativo competência exclusiva para zelar pela preservação de sua competência em face da atribuição normativa de outros Poderes. Dessa forma, há de se concluir que as presentes proposições são instrumentos hábeis a sustar ato normativo do CNJ que exorbite o poder regulamentar.

No que diz respeito à **juridicidade** das proposições, nada há a se objetar, já que seus textos inovam no ordenamento jurídico e não contrariam os princípios gerais do direito.

Da mesma maneira, a **técnica legislativa** empregada no âmbito das proposições legislativas se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo no que se refere à observância do art. 7º, que determina que o primeiro artigo da proposição legislativa deve indicar o seu objeto.

No tocante ao **mérito**, conforme bem acentuam os autores das proposições em análise, o Conselho Nacional de Justiça, que integra o Poder Judiciário (CR/88, art. 92, inciso I-A), ao editar a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, usurpou competência privativa do Congresso Nacional, ante o caráter normativo-abstrato e a inovação no ordenamento jurídico causada pelo referido ato, qual seja, regulamentar a “audiência de custódia”.

A matéria constante da referida Resolução possui evidente natureza de direito processual, estando, portanto, tal ato em conflito com o inciso I do art. 22 da Constituição Federal.



Consoante citado dispositivo constitucional, compete privativamente à União legislar sobre direito processual. Apesar de não se tratar de ato legislativo *strictu sensu*, o evidente caráter normativo e vinculativo que tem a impugnada Resolução do CNJ evidencia a usurpação de competência ora arguida.

Para ilustrar a clara invasão de competência do Poder Legislativo promovida pelo CNJ, a Resolução em seu art. 8º, §1º, proíbe que o Ministério Público faça qualquer questionamento acerca do mérito (causa, circunstância e consequência) da prisão em flagrante realizada em cada caso, configurando clara violação das funções constitucionais do Ministério Público.

É inconcebível que o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal e destinatário final das apurações, seja reduzido à condição de mero expectador da “audiência de custódia”.

Nas palavras do Ministro do STF Celso de Melo:

É de causar espécie a ausência de uma discussão maior acerca da possibilidade de se adentrar no mérito das perguntas acerca da prisão realizada no ato da lavratura do auto de prisão em flagrante, que possui natureza jurídica meramente administrativa, e realizar tal restrição na audiência de custódia, na qual se encontram presentes os atores processuais que são capazes de viabilizar a higidez do futuro processo penal. Essa vedação é incompatível com o “direito de audiência”, faceta da autodefesa que é uma das vertentes da plenitude da defesa.¹

Ademais, é de se reconhecer que as “audiências de custódia” realizadas em conformidade com a regulamentação trazida pela Resolução do CNJ, são extremamente retrógradas, não trazendo qualquer benefício ao sistema penal, eis que invertem os valores, fazendo com que o policial seja interrogado. Na prática, a audiência de custódia tem servido de desestímulo às autoridades policiais e militares, além de sobrecarregar ainda mais o Poder Judiciário e reforçar o sentimento de impunidade presente na sociedade brasileira.

O Relator da matéria no CNJ, conselheiro Bruno Ronchetti, destacou o combate à cultura do encarceramento e também visou a efetividade da defesa dos direitos humanos. Ora, após praticamente 4 (quatro) anos de audiências de custódias, a *ultima ratio*, que deveria se valer em regra, e não em sua excepcionalidade, foi mitigada a discricionariedade que se impõe frente

¹ STF Habeas Corpus: HC 9350, Segunda Turma, Min. Celso de Mello-06/08/2009 SP.



às decisões judiciais, dentre elas, as opções que estão dispostas no art. 8º § 1º, incisos I a IV da resolução 213 de 15 de dezembro de 2015:

Art. 8º Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:

§ 1º Após a oitiva da pessoa presa em flagrante delito, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperfuntas compatíveis com a natureza do ato, devendo indeferir as perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação, permitindo-lhes, em seguida, requerer:

I - o relaxamento da prisão em flagrante;

II - a concessão da liberdade provisória sem ou com aplicação de medida cautelar diversa da prisão;

III - a decretação de prisão preventiva;

IV - a adoção de outras medidas necessárias à preservação de direitos da pessoa presa.

Probabilidades que se contestam a máxima, imposta ao dizer que audiência de custódia auxilia na redução da população carcerária. Sabe-se que, na audiência de custódia, o juiz que a preside e as partes não têm acesso a quaisquer provas colhidas no Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), impondo-se um juízo de discricionariedade e novamente imposto aos agentes de segurança pública vexatório constrangimento, não podendo sequer justificar o contexto do fato ocorrido.

Tal Resolução determina a obrigatoriedade da apresentação pessoal do preso em flagrante, também daquele preso por mandado de prisão, a um juiz no prazo de 24 horas, inclusive em fim de semana e feriado. O texto confirma a necessidade da presença do Ministério Público, do preso, e seu advogado ou defensor público. Esta obrigação sobrecarrega ainda mais a estrutura judiciária do país, criando a obrigação de disponibilização de recursos humanos e materiais que já são escassos.

Salta aos olhos o fato do não respeito à necessidade de comprovação orçamentária, bem como consulta aos órgãos envolvidos, todos sobrecarregados de demandas judiciais, não sendo considerada comarcas onde não há juízes de direito, levando o próprio Estado a infringir normas constitucionais como a legalidade e a igualdade.



Além disso, a audiência de custódia sobrecarrega as instituições policiais responsáveis pela condução dos custodiados à presença do magistrado. O procedimento previsto no parágrafo 1º do artigo 306 do Código de Processo Penal, já prevê “remessa dos autos da prisão em flagrante em 24 horas para o juiz e a defensoria”, o que já seria suficiente para que o magistrado tomasse conhecimento da prisão e determinasse as providências necessárias.

A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, em seu artigo 7, item 5, dispõe o que ora e transcreve, mas não estabelece 24 horas como regra:

Toda pessoa detida ou retida **deve ser conduzida, sem demora**, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo (nosso grifo).

O magistrado tem à sua disposição as medidas cautelares previstas pelo artigo 319 do Código de Processo Penal, conferindo-lhe o legislador outros instrumentos para melhor avaliar entre a manutenção da liberdade de locomoção sem qualquer ônus e a custódia cautelar.

Recorrendo novamente ao direito positivado, o paciente pode se valer do Código de Processo Penal que, a partir do art. 647, traz remédios para combater possíveis ilegalidades e abusos, não havendo necessidade de regulamentação por parte do CNJ:

Art. 647. Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal na sua liberdade de ir e vir, salvo nos casos de punição disciplinar.

Art. 648. A coação considerar-se-á ilegal:

I - quando não houver justa causa;

II - quando alguém estiver preso por mais tempo do que determina a lei;

III - quando quem ordenar a coação não tiver competência para fazê-lo;



- IV - quando houver cessado o motivo que autorizou a coação;
- V - quando não for alguém admitido a prestar fiança, nos casos em que a lei a autoriza;
- VI - quando o processo for manifestamente nulo;
- VII - quando extinta a punibilidade.

Ademais, há exorbitância dos limites da organização e funcionamento do Poder Judiciário, ruptura da função tripartite, bem como quebra da separação dos Poderes.

O Desembargador Edison Brandão da 4ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em seu voto como relator do Habeas Corpus nº 2138515-59.2015.8.26.000, autos de origem 0004455-24.2015.8.26.0635, em seu voto nº 20172, denegou audiência de custódia aos pacientes:

Infere-se dos autos que, em 12/06/2015, os pacientes foram presos e, em 15/06/2015, **foi comunicada a prisão ao Juiz de Direito, que analisou o flagrante e constatou que estava material e formalmente em ordem, sendo o que basta, pois desnecessária a apresentação física do acusado perante o Magistrado** (nosso grifo).

Embora o impetrante sustente que a não apresentação imediata do preso ao Magistrado afronta o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, é de se salientar que nenhum dos pactos prevê prazo para tal apresentação, apenas afirmando que o ato deverá ser feito sem demora.

Daí porque a legalidade do flagrante é de plano analisada pelo Magistrado, sendo o paciente conduzido à presença do Juiz no curso da instrução.

Mais adiante, o douto Relator complementa:

Poder-se-ia dizer da razoabilidade de tal medida, porém, apenas e tão somente de **lege ferenda**, e nada mais. Nem se discute aqui as óbvias e evidentes dificuldades em pequenas comarcas do interior, caso a lei crie tal ato, e é de evidente razoabilidade que Magistrados conscientes de suas responsabilidades, com isto se preocupem, posto que dificuldades na realização de atos judiciais, algumas intransponíveis, por vezes, maculam não só o direito do réu, mas de toda a sociedade (nosso grifo).



Os instrumentos legais que embasaram a criação das audiências de custódia no Brasil são: a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ao qual, nos mesmos moldes da convenção, estabelece que “qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais (...)”. Foram promulgados por meio dos Decretos nº 678/1992 e nº 592/1992, respectivamente.

A garantia é de existência de um juízo sobre a prisão, sendo evidente a necessidade de respeito ao princípio do livre convencimento judicial, não somente no exame probatório, mas da aplicação das práticas do melhor direito.

Mesmo que se leia de tais instrumentos a necessidade da presença física do réu, é necessária legislação federal que o regulamente, não podendo o CNJ legislar sobre matéria penal, e ainda sem apontar o impacto financeiro.

Em vista dos argumentos expostos, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa** dos Projetos de Decreto Legislativo nºs **317, de 2016; 42, de 2019; e 469, de 2019, e, no mérito, pela aprovação** dos mesmos Projetos de Decreto Legislativo, **na forma do Substitutivo** que se segue.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada BIA KICIS
Relatora

2024-4142



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO
Nº 317, DE 2016, 42, DE 2019 E 469, DE 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Este Decreto Legislativo suspenso 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 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.3º Este Decreto Legislativo entra em vigor a partir de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada BIA KICIS
Relatora

2024-4142

