

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 226, DE 2024

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia.

Autores: SENADO FEDERAL –
FLÁVIO DINO

Relator: DEPUTADO ALFREDO
GASPAR

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei oriundo do Senado Federal, de autoria do então Senador Flávio Dino, que altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para



aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia.

Em síntese, o Projeto aprovado no Senado Federal estabelece circunstâncias que, sem prejuízo de outras, recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva, obrigando o juiz a observá-las no momento de decidir acerca a prisão, oportunidade em que poderá relaxá-la, convertê-la em prisão preventiva ou conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

O Projeto dispõe ainda que o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia deverá requerer ao juiz a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado, na forma da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, nos casos de prisão em flagrante por crime praticado com violência ou grave ameaça contra a pessoa, por crime contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável, ou de agente em relação ao qual existam elementos probatórios que indiquem integrar organização criminosa que utilize ou tenha à sua disposição armas de fogo.

A proposição também estabelece critérios que devem ser considerados na aferição da periculosidade do agente, geradora de riscos à ordem pública, tais como o *modus operandi*, a participação em organização criminosa, a natureza, a quantidade e a variedade de drogas, armas ou munições apreendidas e o fundado receio de reiteração delitiva, inclusive à vista da existência de outros inquéritos e ações penais em curso.

Por fim, o Projeto estabelece que é incabível a decretação da prisão preventiva com base em alegações de gravidade abstrata do delito, devendo ser concretamente demonstrados a periculosidade do agente e seu risco à ordem pública, à ordem econômica, à regularidade da instrução criminal e à aplicação da lei penal, conforme o caso.

O projeto foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa (art. 54, RICD) e mérito, nos termos regimentais, e está sujeito à apreciação do Plenário, tramitando em regime de prioridade, na forma do art. 151, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da matéria quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a União tem competência privativa para legislar sobre a matéria tratada nos termos do *caput* do art. 22 e do inciso I do referido artigo. Além disso, é legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF) e adequada a elaboração de lei ordinária para esta finalidade.

Portanto, **quanto à constitucionalidade formal**, não há óbice à iniciativa parlamentar no que concerne à definição das regras aplicáveis ao Processo Penal. O conteúdo do projeto está em plena consonância com os ditames substantivos enunciados na Carta Magna, bem como com os princípios dela derivados. Logo, a proposta é **materialmente constitucional**.

O **pressuposto da juridicidade** encontra-se igualmente preenchido na proposição examinada, uma vez que a matéria se coaduna com os Princípios Gerais do Direito, inova no ordenamento jurídico e possui os atributos de generalidade e coercitividade.

A **técnica legislativa** empregada na proposta também dispensa reparos, adequando-se integralmente ao que dispõe a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Finda a análise dos aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, passo a relatar sob a perspectiva do **mérito** da proposição em apreciação.

A audiência de custódia foi inicialmente prevista em tratados internacionais de direitos humanos internalizados pelo Brasil, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Esses diplomas, conforme entendimento assentado no Supremo Tribunal Federal, foram internalizados com *status* de norma supralegal, devendo obediência ao texto constitucional, mas suplantando a legislação infraconstitucional.



É oportuno destacar que a Constituição Federal estabeleceu no art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Assim, as normas que serviram de inspiração para a formatação do instituto denominado “Audiência de Custódia” traduzem direitos e garantias individuais que encontram proteção no texto constitucional.

Em 2015, a constitucionalidade da Audiência de Custódia foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5240 e na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347.

A ADI n. 5240 foi ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), arguindo a inconstitucionalidade da totalidade dos dispositivos do Provimento Conjunto 03/2015, da Presidência do Tribunal de Justiça e da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que disciplinou as audiências de custódia no âmbito daquele tribunal.

No julgamento da ADPF nº 347, por unanimidade dos votos, o Plenário do STF reconheceu a existência de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, em que são negados aos presos, por exemplo, os direitos à integridade física, alimentação, higiene, saúde, estudo e trabalho. Afirmou-se que a atual situação das prisões compromete a capacidade do sistema de cumprir os fins de garantir a segurança pública e ressocializar os presos.

Com o objetivo de superar tal situação, o STF determinou um conjunto de medidas a serem adotadas pelo Poder Público. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, que instituiu a Audiência de Custódia em âmbito nacional. O art. 1º da norma determina que, toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 (vinte e quatro) horas da prisão em flagrante, à autoridade judicial competente, para realização de audiência de custódia, pública e oral, para o controle da legalidade da prisão.



O art. 13 da Resolução estabelece ainda que a audiência de custódia também se realizará, no mesmo prazo, em relação às pessoas presas em decorrência de cumprimento de mandado de prisão cautelar ou definitiva, ou de alimentos, aplicando-se, no que couber, os procedimentos previstos na Resolução.

Posteriormente, a Audiência de Custódia foi introduzida no Código de Processo Penal (CPP) com o advento da Lei nº 13.964, de 2019 (denominada “Pacote Anticrime”). A inserção no art. 310 do diploma processual observou parâmetros fixados na citada Resolução nº 213, do Conselho Nacional de Justiça, especialmente em relação ao prazo de até 24 (vinte e quatro) horas para realização da audiência. Assim, a Audiência de Custódia passou a ser obrigatória em todo o território nacional.

Apesar dos avanços com relação à proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa presa, logo surgiram críticas ao novo instituto, que passou a ser utilizado em larga medida como instrumento relevante da política de desencarceramento. Diante da ausência de novas vagas no sistema prisional, os magistrados passaram a conceder a liberdade durante a audiência de custódia, mesmo diante de situações em que era recomendável a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva.

O prazo muito exíguo e a ausência de elementos mais robustos para formação de sua convicção passaram a favorecer o custodiado, levando o magistrado a relaxar a prisão ou conceder a liberdade provisória, mesmo nos casos em que, se melhor instruídos, conduziram à conversão da prisão provisória em preventiva.

Dados extraídos do portal do CNJ¹ indicam que, de 1.722.862 audiências de custódia realizadas em todas as unidades da federação até o mês de agosto de 2024, a liberdade foi concedida 678.699 vezes, o que representa aproximadamente 40% do total de prisões realizadas no período considerado. Assim, a cada 10 prisões realizadas no Brasil, 4 indivíduos são postos em liberdade na audiência de custódia.

1

<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=cursel>



É preciso lembrar que essa liberdade acontece nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas subsequentes à prisão. É somente a primeira oportunidade de liberdade para o custodiado. Também cabe considerar que, em muitos casos, a liberdade é concedida a indivíduos que representam risco para a sociedade.

A título de exemplo, em uma audiência de custódia realizada no dia 17 de fevereiro de 2016, na 7ª Vara Criminal de Goiânia, duas pessoas compareceram após serem presas com 622 quilos de maconha, além de estarem com arma de fogo, munições, balança de precisão, grande quantia de dinheiro e placas de veículos. Um deles, que tinha em sua casa 457 quilos da maconha, foi colocado em liberdade, enquanto o outro, que estava com o restante da droga (165 quilos), teve a prisão em flagrante convertida em prisão preventiva. Na oportunidade, o magistrado concedeu a liberdade provisória a um dos réus por ser primário.²

A possibilidade de reiteração da conduta também não costuma ser avaliada com a atenção necessária durante a audiência de custódia. A reincidência ocorre horas após a liberação em muitos casos³. Também é bastante frequente os casos de presos que ganharam a liberdade na audiência de custódia e logo depois cometeram crimes mais graves.⁴ Assim, em alguma medida, as audiências de custódia reforçam o sentimento de impunidade no seio da sociedade e, também, a crença do delinquente de que não sofrerá qualquer sanção. A preocupação exacerbada com o bem-estar do custodiado pode encorajá-lo a delinquir.

Feitas essas considerações, concluímos que a proposta aprovada no Senado Federal é oportuna e meritória, mas requer alguns pequenos ajustes para aperfeiçoamento do texto.

Como primeiro ponto a ser ressaltado, destaca-se a inserção dos §§ 5º e 6º ao art. 310 do Código de Processo Penal, para estabelecer circunstâncias que recomendam a conversão da prisão em flagrante em

² <https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/preso-com-arma-e-457-kg-de-droga-e-liberado-em-audiencia-de-custodia-mp-recorre>

³ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/liberado-em-audiencia-de-custodia-homem-e-preso-duas-vezes-em-24-h-em-sp/>

⁴ <https://www.jota.info/justica/apos-ser-solto-em-audiencia-de-custodia-homem-mata-mulher-no-df>



preventiva, exigindo-se que o magistrado motive e fundamente a sua decisão considerando as circunstâncias delineadas.

Apesar da pertinência das circunstâncias contempladas no rol do §5º, a ser acrescentado ao art. 310 do CPP, as quais “*recomendam a conversão da prisão em flagrante em preventiva*”, entendemos mais adequado substituir a previsão de recomendação - que pode ser interpretada como mera faculdade ao magistrado -, por uma redação expressa no sentido de que o “*juiz deverá converter a prisão em flagrante em prisão preventiva*” nas hipóteses previstas no citado §5º, sem prejuízo de outras circunstâncias que igualmente justificam o encarceramento, deixando claro que, naqueles casos, o magistrado deverá, obrigatoriamente, decretar a prisão preventiva do custodiado.

A segunda alteração se refere à inserção do §7º ao art. 310 do CPP, prevendo que, nos casos de crimes hediondos ou equiparados e nos casos de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, a audiência de custódia poderá ser realizada no prazo máximo de até 15 dias. Trata-se de um prazo máximo, mas, conforme o caso e a critério do magistrado, a audiência poderá ocorrer em menor tempo.

A dilação do prazo para a realização da audiência de custódia em tais casos justifica-se pela gravidade dos delitos, de modo a possibilitar que o magistrado colha mais elementos antes de decidir, incluindo as circunstâncias judiciais dos delitos, a confirmação da identidade do acusado e a verificação dos seus antecedentes, a coleta do material biológico (se for o caso), além de outras situações que possam justificar a conversão da prisão flagrantial em preventiva. Como dito, a carência de elementos de informação no momento de decidir reforça a tese favorável à soltura do custodiado, já que a dúvida não pode justificar a conversão da prisão em flagrante em preventiva.

A terceira modificação diz respeito ao procedimento previsto no art. 310-A a ser acrescido ao Código de Processo Penal, que dispõe acerca da coleta do material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado.

O texto oriundo do Senado Federal prevê que o membro do Ministério Público ou o Delegado de Polícia “*deverá requerer ao juiz*” a coleta



do material genético nos casos de crime praticado com violência ou grave ameaça contra a pessoa, de crime contra a liberdade sexual ou de crime sexual contra vulnerável, ou nos casos de agente em relação ao qual existam elementos probatórios que indiquem integrar organização criminosa que tenha à sua disposição armas de fogo.

Contudo, para otimizar os procedimentos, acreditamos ser mais produtivo deixar expresso na Lei que, nos casos dos crimes previstos no art. 310-A, o juiz deverá, automaticamente, determinar a coleta do material genético do acusado, ou seja, independentemente de requerimento do Ministério Público ou do delegado de polícia.

Com efeito, o ajuste no rito processual ora proposto alinha-se ao atualmente previsto no art. 9º-A da Lei de 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal - LEP), cujo dispositivo estabelece que: *“O condenado por crime doloso praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável, será submetido, obrigatoriamente, à identificação do perfil genético, mediante extração de DNA (ácido desoxirribonucleico), por técnica adequada e indolor, por ocasião do ingresso no estabelecimento prisional.”*

Ademais, e ainda buscando uniformizar o ordenamento jurídico, ajustando-se o teor da proposição em análise ao que já vigora na Lei de Execução Penal (LEP), especialmente quanto aos crimes em que o agente será submetido à identificação do perfil genético, propomos ajustar a relação de crimes do *caput* no art. 310-A deste projeto ao atual rol do art. 9-A da LEP. E mais: ampliá-lo para abarcar, também, os agentes cujos elementos probatórios indiquem integrar organização criminosa ou milícia, que tenha à sua disposição armas de fogo, conforme aprovado no Senado Federal.

Assim, no caso de prisão em flagrante por crime praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, por crime contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável, ou no caso de agente em relação ao qual existam elementos probatórios que indiquem integrar organização criminosa ou milícia que tenha à sua disposição armas de fogo, o juiz deverá determinar a coleta de material biológico para obtenção e



armazenamento do perfil genético do custodiado, mediante extração de DNA (ácido desoxirribonucleico).

Vale ressaltar, por oportuno, que a coleta do material antes da condenação não implica em violação de direito fundamental, pois tal procedimento encontra-se devidamente regulado pela Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a qual estabelece, dentre outras garantias, que a identificação do perfil genético será armazenada em banco de dados sigiloso e, no caso de absolvição do acusado, o seu perfil genético será excluído. (art. 7-A da Lei nº 12.037, de 2009)

Por fim, propomos ainda ajustes no §3º a ser acrescido ao art. 312 do CPP. Isso porque o *caput* do art. 312 do CPP estabelece que a prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

Assim, para decretação da prisão preventiva deve-se aferir a periculosidade do agente, geradora de riscos para a ordem pública. Trata-se de aspecto de difícil mensuração, já que a periculosidade é marcada pela complexidade, envolvendo juízo de probabilidade sobre o comportamento futuro do indivíduo. A avaliação requer a análise do comportamento do agente, do histórico e das circunstâncias relacionadas ao crime, com o objetivo de se determinar o risco de reincidência.

Para reduzir a carga de subjetividade que caracteriza a aferição da periculosidade do agente, o projeto aprovado no Senado Federal estabeleceu parâmetros que devem ser observados nessa avaliação, dentre os quais: o *modus operandi*, inclusive quanto ao uso reiterado de violência ou grave ameaça à pessoa ou quanto à premeditação do agente para a prática delituosa; a participação em organização criminosa; a natureza, a quantidade e a variedade de drogas, armas ou munições apreendidas; e o fundado receio de reiteração delitiva, inclusive à vista da existência de outros inquéritos e ações penais em curso. Esses critérios constam no rol do § 3º, a ser inserido no art. 312 do Código de Processo Penal.



Nesse aspecto, entendemos que a iniciativa foi novamente assertiva. Para aperfeiçoamento do texto, propomos a inserção da participação em milícias como critério a ser considerado na aferição da periculosidade do agente, considerando que a participação em organização criminosa já está contemplada na proposta. Assim, entendemos que a mesma carga valorativa deve ser atribuída à participação em milícias.

Ainda na aferição da periculosidade do agente, entendemos oportuno abarcar os crimes sexuais praticados contra vulneráveis, considerando os dados recentes que indicam aumento do número de casos envolvendo crianças e adolescentes. No período de 2015 a 2021 foram notificados 202.948 casos de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, sendo 83.571 (41,2%) em crianças e 119.377 (58,8%) em adolescentes. Observa-se que houve um aumento no número de notificações de violência sexual contra crianças e adolescentes entre 2015 e 2019. No entanto, em 2020, houve um decréscimo nesse número. Em 2021, o número de notificações foi o maior registrado ao longo do período analisado.⁵

Assim, considerando a gravidade do quadro de violência sexual contra vulneráveis, julgamos oportuno inserir esse delito no rol do § 3º, a ser inserido no art. 312 do Código de Processo Penal. Com essa inserção, a prática da conduta passa a ser valorada em desfavor do agente no momento de se aferir a periculosidade, geradora de riscos à ordem pública, reforçando a tese da conversão da prisão em flagrante em preventiva.

Por fim, a inserção do § 4º ao art. 312 do Código de Processo Penal proposta pelo Senado Federal nos parece redundante, considerando que a matéria já se encontra suficientemente regulada por outras normas previstas no diploma processual, a exemplo do § 2º do art. 312 e do art. 315, ambos do CPP. Por essa razão, mostra-se oportuna a supressão do dispositivo.

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 226, de 2024.

5

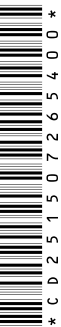
<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2023/boletim-epidemiologico-volume-54-no-08>



No mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 226, de 2024, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de julho de 2025.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 226, DE 2024**

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre as circunstâncias que implicam na conversão da prisão em flagrante em preventiva, sobre a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado e sobre os critérios para aferição da periculosidade do agente para concessão de prisão preventiva, inclusive quando da audiência de custódia.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 310.

.....

§ 5º O juiz deverá converter a prisão em flagrante em prisão preventiva, dentre outras, nas seguintes circunstâncias:

I – haver provas que indiquem a prática reiterada de infrações penais pelo agente;

II – ter a infração penal sido praticada com violência ou grave ameaça contra a pessoa;



III – ter o agente já sido liberado em prévia audiência de custódia por outra infração penal, salvo se por ela tiver sido absolvido posteriormente;

IV – ter o agente praticado a infração penal na pendência de inquérito ou ação penal;

V – ter havido fuga ou haver perigo de fuga; ou

VI – haver perigo de perturbação da tramitação e do decurso do inquérito ou da instrução criminal, bem como perigo para a coleta, a conservação ou a incolumidade da prova.

§ 6º A decisão de que trata o *caput* deste artigo deve ser motivada e fundamentada, sendo obrigatório o exame, pelo juiz, das circunstâncias previstas nos §§ 2º e 5º deste artigo e dos critérios de periculosidade previstos no § 3º do art. 312.

§ 7º A audiência de custódia poderá ser realizada no prazo máximo de até 15 (quinze) dias, nos casos de crimes hediondos ou equiparados e nos casos de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.” (NR)

“Art. 310-A. No caso de prisão em flagrante por crime praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, por crime contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável, ou no caso de agente em relação ao qual existam elementos probatórios que indiquem integrar organização criminosa ou milícia que tenha à sua disposição armas de fogo, o juiz deverá determinar a coleta de material biológico para obtenção e armazenamento do perfil genético do custodiado, na forma da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009.

§ 1º A coleta de material biológico para a obtenção do perfil genético deverá ser feita, preferencialmente, na própria audiência de custódia ou no prazo de 10 (dez) dias, contado de sua realização.

§ 2º A coleta de material biológico será realizada por agente público treinado e respeitará os procedimentos de cadeia de custódia definidos pela legislação em vigor e complementados pelo órgão de perícia oficial de natureza criminal.”



“Art. 312.

§ 3º Devem ser considerados na aferição da periculosidade do agente, geradora de riscos à ordem pública:

I – o *modus operandi*, inclusive quanto ao uso reiterado de violência ou grave ameaça à pessoa ou quanto à premeditação do agente para a prática delituosa;

II – a participação em organização criminosa ou milícia e em crimes sexuais contra vulneráveis;

III – a natureza, a quantidade e a variedade de drogas, armas ou munições apreendidas; ou

IV – o fundado receio de reiteração delitiva, inclusive à vista da existência de outros inquéritos e ações penais em curso.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de junho de 2025.

Deputado ALFREDO GASPAR

Relator

