



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO **EDSON FACHIN**, EMINENTE RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N. 6.581, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

REQUERENTE: **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB)**

REQUERIDOS: **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

CONGRESSO NACIONAL

(Processo SF nº 00200.011119 /2020-11)

O **SENADO FEDERAL**, por meio da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 13, de 25 de junho de 2018), e em vista do Ofício n. 3212/2020, de 16 de outubro, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 12 da Lei n. 9.868/99, apresentar

INFORMAÇÕES

sobre o pedido formulado na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.581**, o que faz consoante os fundamentos adiante coligidos.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

I

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade n. 6.581, movida pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em face da nova redação, dada pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, ao disposto no art. 316, parágrafo único, do Código de Processo Penal, cujo teor é o seguinte:

Parágrafo único. Decretada a prisão preventiva, deverá o órgão emissor da decisão revisar a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada, de ofício, sob pena de tornar a prisão ilegal.”
(NR)

2. O partido autor narra, em síntese: a) que a segurança pública é um direito fundamental social dos cidadãos brasileiros e um dever do Estado, na forma do art. 6º e do art. 144 da Constituição da República; b) que inexistente “capacidade institucional” para os magistrados se manifestarem, a cada noventa dias, acerca da manutenção da prisão preventiva; c) que o requisito legal é desnecessário, já que a lei autoriza a revisão ulterior da prisão preventiva, de ofício ou mediante requerimento das partes (art. 282, §5º, do CPP).

3. Distribuída ao eminente Ministro Edson Fachin, a ação recebeu apensação da ADI n. 6.582, de autoria da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); em seguida, Sua Excelência adotou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/99.

4. É a breve exposição.

II

5. Em primeiro lugar, diga-se que a Lei n. 13.964/2019 surge do trabalho do Congresso Nacional para dar resposta à intensa demanda da sociedade pela adoção de uma pauta séria quanto à segurança pública, na esteira de diversos projetos de lei que estavam em tramitação – inclusive o festejado “Pacote Anticrime”, defendido pelo então Ministro Sérgio Moro – em especial na Câmara dos Deputados, no início de 2019.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

6. Em virtude disso, o Presidente da Câmara dos Deputados constituiu, em 14 de março de 2019, Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos 10.372, de 2018, 10.373, de 2018 e 882, de 2019.

7. O grupo, constituído de sete deputados federais, promoveu a audiência pública de dezenas de juristas – oriundos da academia, da advocacia, da magistratura (inclusive do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Superiores), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério Público, de organizações policiais, etc. O total de especialistas que contribuíram com o Grupo passa de cinquenta autoridades, cuja lista está disponível em seu Relatório Final.¹

8. Seus trabalhos foram conduzidos de março ao final de outubro de 2019.

9. Em relação à disposição ora em exame, introduzida no art. 316 do Código de Processo Penal, cuida-se de tópico que constou especificamente do Relatório Final do aludido grupo de trabalho.

10. O texto foi submetido à votação, em reunião deliberativa ordinária de 30 de outubro de 2019, aprovado por maioria e incluído no trabalho final, conforme se lê da certidão:

APROVADO o art. 316, com alterações, nos seguintes termos- – contra os votos do Deputado Capitão Augusto e da Deputada Adriana Ventura:

“Art. 316. O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a prisão preventiva se, no correr da investigação ou do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Parágrafo único. Decretada a prisão preventiva, deverá o órgão emissor da decisão revisar a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa dias), mediante decisão fundamentada, de ofício, sob pena de tornar a prisão ilegal.”

¹ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/legislacao-penal-e-processual-penal/documentos/outros-documentos/Relatorio%20Final%20-%20GT%20Penal>.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

11. Houve, na ocasião, uma longa discussão entre alguns membros do GT justamente acerca da necessidade de revisão da prisão a cada 90 (noventa) dias – e prevaleceu a posição pela conveniência da medida.²

12. O relatório final consigna a seguinte justificativa:

Estes pontos dos projetos devem ser acolhidos, mas com alterações e acréscimos. Com efeito, deve-se aproveitar a oportunidade para alterar os dispositivos relacionados à prisão preventiva, adequando-se o texto do Código de Processo Penal ao **perfil acusatório exigido pela Constituição**. (RELATÓRIO FINAL, Grupo de Trabalho de 14/3/2019, da Câmara dos Deputados, p. 76).

13. Tem-se o cuidado de sublinhar a prévia aprovação em Grupo de Trabalho por uma razão: à época da votação dos projetos de lei que resultaram na Lei n. 13.964/2019, criou-se uma narrativa, muito difundida, embora falsa, de que o Congresso Nacional estaria a desfigurar a proposta do MJSP, fazendo uma tramitação açodada e com “votações na madrugada”.

14. Ocorre que essa narrativa ignora que essas propostas haviam sido longamente discutidas ao longo de todo um ano, com a participação de juristas que representam as mais sérias instituições públicas e privadas, além de grandes autoridades no direito penal e processual penal.

15. Assim, quando o Projeto de Lei n. 10.372, de 2018 (com seus apensos) foi à votação no Plenário da Câmara dos Deputados, a inclusão de um substitutivo amplo – que adotava essas propostas oriundas do assinalado Grupo de Trabalho – não constituiu, de modo algum, uma inovação artificiosa ou uma surpresa para os parlamentares. O parecer de plenário, proferido pelo Deputado Lafayette de Andrada, era substancialmente o resultado do Relatório Final do aludido grupo de trabalho.

16. Em relação ao Senado Federal, coisa semelhante se pode dizer, já que os trabalhos e as discussões são ordinariamente acompanhadas, politicamente, simultaneamente em ambas as Casas.

² GRUPO DE TRABALHO, Reunião Deliberativa Ordinária de 30 de outubro de 2019, disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58310>



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

17. Contudo, há um elemento que confere ainda maior razão à rápida tramitação da proposta, em caráter terminativo, pelo Senado Federal – em particular quanto à disposição legal ora em exame (art. 316, parágrafo único, do CPP).

18. É que o Anteprojeto de Lei do Novo Código de Processo Penal, oriundo de Comissão de Juristas instituída pelo Senado Federal em 2009 e coordenada pelo Min. Hamilton Carvalhido, já previa o reexame obrigatório da prisão preventiva no prazo de 90 dias.

19. É ler:

ANTEPROJETO DE LEI DO NOVO CPP (JÁ APROVADO NO SENADO FEDERAL, AUTUADO COMO PL N. 8.045/2010, EM TRÂMITE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS):

Art. 550. Qualquer que seja o seu fundamento legal, a prisão preventiva que exceder a 90 (noventa) dias será obrigatoriamente reexaminada pelo juiz ou tribunal competente, para avaliar se persistem, ou não, os motivos determinantes da sua aplicação, podendo substituí-la, se for o caso, por outra medida cautelar.

§1º O prazo previsto no caput deste artigo é contado do início da execução da prisão ou da data do último reexame.

§2º Se, por qualquer motivo, o reexame não for realizado no prazo devido, a prisão será considerada ilegal.

(redação originária, convertida em art. 562 no Senado Federal).

20. Pode-se dizer, portanto, que essa matéria já havia sido aprovada materialmente pelo Senado Federal, quando da análise do projeto de lei que estabelece o novo CPP (atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados) e, portanto, não constitui, sob o prisma do Poder Legislativo, nenhuma novidade, já que há mais de uma década que o Congresso Nacional, por suas Casas, buscava aprová-la e transformá-la em lei.

21. Vale mencionar, inclusive, que o projeto de Novo CPP, atualmente na Câmara dos Deputados, mantém esse reexame obrigatório. A medida foi alvo de emenda supressiva, rejeitada nos termos do Relatório Parcial do Deputado Paulo Teixeira, *verbis*:

RELATÓRIO PARCIAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (RELATOR DEP. PAULO TEIXEIRA):

O PL nº 8.045, de 2010, em perfeita sintonia com a ordem constitucional inaugurada em 1988, trouxe uma moldura de respeito à dignidade da pessoa humana. Desta maneira, nada há de errado com a sanção decorrente do apontado lapso de deixar de se reavaliar as prisões.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Trata-se de um novo paradigma, em que se deixa para trás os ranços fascistas da vetusta legislação processual penal, para se colocar no devido lugar a liberdade daqueles que não tem contra si a culpa formada. Já passou da hora, com todo respeito daqueles que pensam de modo diverso, de superar a dimensão substancialista de Justiça Criminal, ao melhor sabor de faxina social, ao custo das liberdades públicas, só assim justificar-se-ia a inserção no Brasil no rol das nações civilizadas.

Portanto, a emenda em foco é injurídica, inconstitucional, e no mérito, deve ser rejeitada.

22. Dessa forma, demonstra-se que a disposição legal que institui a revisão ou reexame obrigatório da prisão preventiva foi alvo de cuidadosa consideração dos senhores parlamentares, tanto neste quanto em outros projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, não se tratando de capricho ou decisão açodada do legislador.

III

23. Antes de avançar ao mérito, cumpre ao Senado Federal propor à consideração do Supremo Tribunal Federal uma preliminar de carência de interesse processual.

24. Sabe-se que os partidos políticos com representação no Congresso Nacional não estão limitados pelo requisito da pertinência temática. Sua legitimação é universal.

25. No entanto, cumpre examinar tema que, salvo melhor juízo, não foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal: a eventual ilegitimidade partidária (em decorrência de falta de interesse de agir) para as ações diretas de inconstitucionalidade quando o interesse legislativo da legenda houver sido contemplado diretamente pela norma questionada.

26. Isso porque, no caso concreto, **o partido político, ora autor, expressamente adotou orientação de bancada favorável à aprovação do projeto de lei na tramitação legislativa da proposta.**

27. E mais: no âmbito da Câmara dos Deputados, todos os parlamentares votantes da agremiação votaram favoravelmente à aprovação da norma *sub examine*.

28. É o que se lê da ficha de votação daquela Casa Parlamentar³:

³ Inteiro teor disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=04/12/2019&numSessao=400>



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Presidente da Casa em exercício:

Rodrigo Maia - DEM /RJ

Presidiram a Sessão:

Geovania de Sá - 17:58

Rodrigo Maia - 18:33

Margarete Coelho - 20:36

Rodrigo Maia - 20:46

Marcos Pereira - 20:48

Orientação

| | |
|-------------|-----|
| PpMdbPtb: | Sim |
| PT: | Sim |
| PSL: | Sim |
| PL: | Sim |
| PSD: | Sim |
| PSDB: | Sim |
| PSB: | Sim |
| Republican: | Sim |

PTB

| | | |
|-----------------------|----|-----|
| Emanuel Pinheiro Neto | MT | Sim |
| Marcelo Moraes | RS | Sim |
| Maurício Dziedricki | RS | Sim |
| Nivaldo Albuquerque | AL | Sim |
| Paes Landim | PI | Sim |
| Paulo Bengtson | PA | Sim |
| Pedro Augusto Bezerra | CE | Sim |
| Pedro Lucas Fernandes | MA | Sim |
| Santini | RS | Sim |
| Wilson Santiago | PB | Sim |
| Total PTB: 10 | | |

29. Note-se que o partido não está representado no Senado Federal e, portanto, não há como fazer a mesma análise nesta Casa Legislativa.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

30. Trata-se, portanto, da adoção da boa-fé objetiva, em sua vertente processual, ao âmbito do processo constitucional, a fim de afastar o ato objetivamente abusivo, correspondente ao *venire contra factum proprium*.

31. Não se deve confundir, aqui, a hipótese tratada no âmbito da ADI n. 2.867, já que ali se tratava propriamente do mérito (a invalidade formal por usurpação de competência, pela Assembleia Legislativa, de matéria sujeita à iniciativa do Governador do Estado), enquanto aqui se discute tão-somente preliminar de índole processual (a falta de interesse de agir e a aplicação dos preceitos da boa-fé objetiva ao processo constitucional).

32. Entende-se que a adoção de compreensão menos abrangente da legitimação dos partidos políticos, além de corresponder a um critério racional de interesse processual (já que a agremiação partidária não deve ser incentivada ao comportamento contraditório) pode auxiliar a por limites à excessiva judicialização oriunda da atividade política e, portanto, do ativismo judicial.

33. Dessa forma, requer-se o reconhecimento da falta de interesse de agir, e, por consequência, **o não-conhecimento da presente ADI.**

IV

34. No mérito, a ação é francamente improcedente.

35. Com efeito, são dois os argumentos lançados à exordial: o primeiro, ser a segurança pública um direito fundamental – e aqui não há absolutamente nada a redarguir, exceto pelo fato de que do reconhecimento desse direito não deflui, como consequência lógico-jurídica, a inconstitucionalidade da norma impugnada; o segundo, que falta ao Poder Judiciário capacidade institucional para cumprir os ditames do art. 316, parágrafo único, do vigente CPP.

36. Ora, as afirmações são destituídas de qualquer elemento material, de qualquer suporte no mundo fático.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

37. As leis estão dotadas de presunção de constitucionalidade, de modo a que, no controle de constitucionalidade, a prova de eventual inadequação no mundo fenomênico deva ser feita cabalmente, sob pena de se substituir a legitimada deliberação política do legislador (integrada ainda pela vontade do Presidente da República), investido na representação popular, pela mera convicção pessoal do autor da ação ou de terceiros, que tampouco podem demonstrar factualmente a certeza de seu argumento.

38. E mais: em uma abordagem mais clássica, a prova do fato compete a quem alega. A alegação de que falta capacidade institucional ao Poder Judiciário para a decisão quanto à manutenção da prisão preventiva, destituída de elementos fáticos concretos, não pode ser sequer considerada. *Allegatio et non probatio quasi non allegatio.*

39. Desse modo, não se consegue demonstrar, acima de dúvida, nem sequer a adequação do pedido de invalidade quanto ao bem jurídico que se pretende valorar.

40. Com efeito, não há nenhum elemento fático que possa conduzir à conclusão de que o fim do reexame obrigatório da prisão preventiva deverá levar a uma melhoria da segurança pública. Ao contrário, os elevados números da violência no Brasil até a vigência da norma impugnada mostram que o problema da segurança pública é complexo, multifatorial e tem seu nascedouro em questões sociais e econômicas que antecedem o sistema de justiça.

41. Sem embargo, a questão merece visão mais abrangente.

42. E ainda que houvesse um custo institucional ou burocrático no procedimento (como sustentou o Procurador-Geral da República em nota técnica enviada ao Presidente da República para fins de veto), esse custo é atualmente mitigado por recursos tecnológicos (que auxiliam no monitoramento e no controle dos processos a que se destina a regra) e seria largamente compensado pelo benefício civilizatório e humanístico da disposição legal impugnada, como considerou o legislador – o que se apreende dos pareceres e documentos suso mencionados.

43. Os mutirões carcerários do CNJ revelaram, desde 2008, milhares de casos de prisões provisórias (temporárias e preventivas) ilegais que se protraíam por anos. Recentemente, o pleno do Supremo Tribunal Federal declarou a existência de um *estado*



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, sublinhando, entre outros aspectos, o abuso de prisões provisórias (ADPF n. 347).

44. A exigência de reexame das condições da prisão preventiva, a cada noventa (!) dias, está muito distante de um capricho ou de mera burocracia. O prazo, na verdade, é deveras longo, já que corresponde, aproximadamente, àquele que a jurisprudência identificou ao excesso de prazo no processo comum; bem como ao limite de prazo estabelecido pelo art. 412 do CPP para a fase *in iudicium* do rito do júri.

45. Deve-se recordar que, quando preso o investigado, os prazos legais de investigação e de processo são drasticamente reduzidos, justamente em vista da situação concreta de restrição da liberdade de um cidadão que, constitucionalmente, preserva sua *presunção de não-culpabilidade*.

46. Assim, o ônus imposto ao Poder Judiciário e, complementarmente, à autoridade policial e ao MP, é plenamente razoável em vista do elevadíssimo bem jurídico que sofre limitação pela prisão preventiva e da realidade de morosidade processual e de longos períodos de encarceramento provisório no País.

47. Ademais, trata-se de medida que supre eventual deficiência concreta do exercício de direito de defesa pelo investigado, uma chaga que atinge de modo especial os investigados mais pobres – que não ficarão a depender, ao menos formalmente, de um pedido expresso de sua defesa técnica para ter o reexame de sua situação de preso provisório.

48. Trata-se, portanto, de norma legal que dá ênfase à dignidade humana, ao direito constitucional à liberdade, à presunção de não-culpabilidade e ao devido processo legal – e que não veda nem dificulta, de modo algum, a que os magistrados efetivamente mantenham a prisão daqueles investigados ou réus que não possam responder em liberdade ou em cumprimento de medidas alternativas.

49. Em outras palavras, **a mera observância do reexame obrigatório das prisões preventivas não põe em risco a segurança pública no Brasil**. Não se apresenta, em concreto, nenhum risco reverso.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

50. Apenas se exige um módico trabalho adicional de magistrados e de membros do MP ou autoridades policiais, no sentido de fundamentarem a manutenção das condições de fato que deram origem à prisão, transcorridos significativos 90 dias do encarceramento ou de sua renovação.

51. Não se culpe, portanto, a norma legal pela eventual negligência dos órgãos encarregados do *ius perseguendi* e do *ius puniendi*. Para isso, devem agir os meios correicionais próprios de cada instituição.

52. Por essas razões, é plenamente constitucional a disposição impugnada.

V

53. Diante do exposto, a Mesa do Senado Federal se manifesta pelo não-conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, por falta de interesse de agir da agremiação partidária autora; e, no mérito, por sua improcedência, declarando-se a plena constitucionalidade do disposto no art. 316, parágrafo único, do Código de Processo Penal.

54. Requer, ainda, que todas as intimações sejam feitas em nome dos advogados ora signatários e, ainda, da ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL.

55. Nestes termos, pede deferimento.

Em 26 de outubro de 2020.

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

HUGO SOUTO KALIL

Advogado do Senado Federal

OAB/DF 29.179

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos – NASSET

OAB/DF 30.252



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

EDVALDO FERNANDES DA SILVA

Advogado do Senado Federal

Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais

OAB/DF 19.233 | OAB/MG 94.500

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

Advogado do Senado Federal

Advogado-Geral Adjunto do Contencioso

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral do Senado Federal