



NOTA TÉCNICA

PLS 3.805/2024 e PL 714/2023

PROJETO DE LEI 3.805/2024

Trata-se de projeto de lei de n. 3.805/2024, de autoria do Senador Cleitinho (Republicanos-MG), que altera o Código de Processo Penal para revogar o instituto da audiência de custódia, redigida nos seguintes termos:

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. 287. Se a infração for inafiançável, a falta de exibição do mandado não obstará a prisão, e o preso, em tal caso, será imediatamente apresentado ao juiz que tiver expedido o mandado.

Art. 310. Quando receber o auto de prisão em flagrante, o juiz, após analisar o fato e suas circunstâncias, deverá, fundamentadamente, ouvido o Ministério Público:” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os §§ 3º e 4º do art. 310 do Código de Processo Penal.

A proposta do projeto é inoportuna e sua justificativa é inverídica. A audiência de custódia é prevista em acordos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), no artigo 7º (5)¹ e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, no artigo 9 (3)². No Brasil, a audiência de custódia é regulamentada nos artigos 287 e 310, do Código de Processo Penal.

Ao contrário do que consta na justificativa do projeto de lei em análise, embora o delegado de polícia seja a primeira autoridade a tomar uma decisão sobre a ocorrência criminal, o juiz exerce um papel distinto: analisar a legalidade da prisão, nos termos dos documentos mencionados no parágrafo anterior. Antes da implementação das audiências de custódia em 2015, estima-se que o primeiro contato de uma pessoa custodiada com um juiz ou uma juíza e com defensor(a) ou advogado (a) demorava mais de 100 dias (136 dias para mulheres e 109 dias para homens) após a prisão em flagrante³, violando frontalmente a determinação de apresentação imediata. Por outro lado, o argumento de que a audiência de custódia cria desconfiância institucional ignora que o objetivo principal dessa medida é justamente garantir que a prisão seja realizada em conformidade com a lei e os princípios de dignidade humana. Assim, ao invés de gerar desconfiância, o controle judicial reforça a legitimidade do sistema de justiça ao assegurar transparência e responsabilidade.

Outro ponto trazido na justificativa do projeto é a afirmação de que “audiências de custódia colaboram para a soltura de criminosos perigosos e, assim, para o aumento da impunidade”. Importa mencionar que critério de periculosidade não se dá a priori, mas conforme análises detidas sobre cada indivíduo. De mais a mais, a regra constitucional é de liberdade, sendo a constrição desta liberdade a exceção à regra. Neste panorama, sob o fundamento da legalidade, com escopo fundamental na garantia de direitos humanos, o acesso quase imediato entre o acautelado (flagranteado ou em preventiva) à liberdade é aspecto não negociável em projeto de lei ordinária.

Importa ainda destacar que as audiências de custódia não são projetadas para liberar automaticamente pessoas perigosas, mas sim, para assegurar que prisões sejam realizadas em conformidade com os princípios da legalidade e da proporcionalidade, de forma que apenas

¹ Art. 7 (5): da Convenção Americana de Direitos Humanos: 5. 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.

² Art. 9 (3): do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos: 3. 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** e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade.

³ Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo. Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Pastoral Carcerária Nacional (2012).

aqueles que realmente necessitam ser mantidos presos o sejam. Isso é essencial para que o Brasil enfrente os níveis alarmantes de superlotação de suas unidades prisionais, questão que acomete todas as unidades da federação e contribui para a dificuldade de gestão das prisões. Segundo dados do SISDEPEN do primeiro semestre de 2024, por exemplo, o Brasil possui um déficit de 174.436 vagas⁴.

Por outro lado, a justificativa do PL aqui em análise se assenta também no argumento de que a audiência desestimula a ação proativa da polícia. Tal tese ignora que o papel das forças policiais deve ser garantir que detenções sejam bem fundamentadas e que ocorram dentro dos parâmetros legais. Quando a prisão é realizada de forma adequada e com base em evidências sólidas, o ato é homologado e a persecução penal terá continuidade, incentivando o trabalho policial.

Ainda na justificativa do projeto, declara-se que as audiências demandam altos custos materiais e humanos para serem realizadas. Contudo, essa afirmação ignora que a manutenção de pessoas presas, especialmente de forma provisória, é extremamente cara para o estado. De acordo com estudo divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2021, o custo mensal é de R\$ 2,1 mil por pessoa.⁵ No mesmo ano, o CNJ divulgou que, apenas no primeiro ano de funcionamento das audiências de custódia, 40 mil pessoas deixaram de entrar para o sistema, o que gerou uma economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 4 bilhões.⁶

As análises numéricas postas no PL sem fontes fundantes discrepam da realidade. Aliás, quando da aprovação da audiência de custódia como novo regramento do Código de Processo Penal, houve análise dos custos do projeto de lei pela CFTO - Comissão de Finanças, Tributação e Orçamento. Logo, tomando-se por base que o custo do cárcere só releva o custo de manutenção da audiência de custódia, temos que algum dos cálculos populistas apresentados encontram-se em desacordo com a realidade do sistema.

Outro ponto a ser destacado é que as audiências de custódia podem contribuir para a redução dos índices de reincidência criminal no país. Isso porque, por meio dos atendimentos psicossociais realizados com os custodiados pelas equipes dos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (Serviço APEC), presentes hoje em 26 unidades da federação, elaboram-se relatórios que apontam para situações como pobreza extrema, uso problemático de drogas, transtornos mentais ou ausência de contato com a família, dentre outras, subsidiando o magistrado para uma tomada de decisão adequada e individualizada. Além disso, esses serviços podem encaminhar essas pessoas liberadas, quando preciso, à rede de proteção social e de saúde e de atenção psicossocial, garantindo acesso a equipamentos públicos que podem mudar trajetórias marcadas por múltiplas vulnerabilidades e evitar o retorno ao crime.

⁴ Cf. <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2024.pdf>

⁵ Cf. <https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-estudo-inedito-sobre-custos-do-sistema-prisional/>

⁶ Cf. <https://www.cnj.jus.br/audiencia-de-custodia-completa-seis-anos-com-reducao-de-10-de-presos-provisorios/>

Ainda, na propositura do PL em exame, alega-se que “os casos de relato de maus tratos ou tortura respondem por apenas 7,5%, o que hoje vem se tornando uma fiscalização desnecessária com a ampliação do uso de câmeras corporais pelas organizações policiais”.

O argumento ignora o fato de que embora as câmeras corporais sejam uma ferramenta importante para garantir a transparência e a responsabilidade policial, não existem em todas as localidades do país, estão submetidas a diferentes tipos de funcionamento e tecnologias e não realizam, por si só, controle da atividade policial. Em suma, não substituem o papel da audiência de custódia, momento esse em que é possível que o juiz ouça presencialmente os relatos de maus-tratos, veja vestígios, analise o laudo traumatológico realizado no preso e eventualmente, inclusive, acesse as imagens do momento da custódia, considerando também as condições físicas do detido, tomando, naquele momento, as providências legais cabíveis caso seja detectada alguma forma de violência.

Por fim, tampouco é possível desconsiderar que esses 7,5% seriam um número insuficiente para justificar a existência das audiências de custódia. Primeiro porque, se 7,5% de cidadãos alegam terem sofrido violência no momento da prisão, há razão suficiente para que se criem arranjos organizacionais e mecanismos processuais para que esses casos sejam detectados, registrados e apurados. Por outro lado, as pesquisas sobre audiências de custódia no Brasil apontam para uma subnotificação dos casos de tortura nesses atos, de modo que o percentual de 7,5% é, por certo, muito maior. Um monitoramento feito sobre as audiências de custódia no país pelo IDDD, por exemplo, identificou que 23,8% das pessoas custodiadas afirmaram ter sofrido violência por parte dos agentes policiais.⁷ A audiência de custódia oferece um ambiente mais seguro e apropriado para que o detido se sinta à vontade para relatar qualquer abuso sofrido. Se esse ato deixa de acontecer, perde-se uma valiosa oportunidade para registro.

Assim, sugere-se a **rejeição** do Projeto de Lei 3.805/2024, do Senado Federal atinente à revogação das audiências de custódia em apertada síntese pelas razões seguintes:

- as audiências de custódia promovem a adequação da legislação brasileira a documentos normativos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), no artigo

⁷ Cf. Foram analisados quase 3 mil casos distribuídos em 13 cidades de 9 unidades da Federação. O Fim da Liberdade. IDDD. 2019. Disponível em: https://iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ofimdaliberdade_completo-final.pdf

7º (5)⁸, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no artigo 9 (3)⁹ e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura;

- as audiências de custódia cumprem finalidades primordiais no sistema de justiça, quais sejam: realizar controle sobre legalidade das prisões e verificação da necessidade de decretação ou não de cautelares alternativas, além de proporcionar espaço para controle de violência eventualmente sofrida pela pessoa custodiada
- antes da sua implementação, estima-se que juízes demoravam uma média de 100 dias para analisar a legalidade do flagrante, representando, em muitos casos, o uso desnecessário de vagas nas unidades prisionais;
- a demora na apresentação da pessoa presa perante a autoridade judicial representa um obstáculo relevante na prevenção e combate à tortura, dado o risco de desaparecimento de vestígios da violência;
- as audiências de custódia proporcionam um momento de análise e de tomada de decisão qualificados sobre a necessidade ou não de decretação de prisões provisórias, colaborando para o problema da superlotação em unidades prisionais, que atinge hoje todas as unidades da federação, possuindo hoje, o Brasil, um déficit de 174.436 vagas nas unidades do sistema prisional.
- os atendimentos psicossociais realizados nas audiências de custódia pelos Serviços de Atenção à Pessoa Custodiada (Serviços APEC), hoje existentes em todas as unidades da federação, são um momento essencial para a identificação de vulnerabilidades acrescidas das pessoas custodiadas, além de poderem identificar problemas de saúde física e mental e demais peculiaridades da pessoa presa, com relatórios que subsidiam e qualificam a decisão judicial tomada na audiência;

PROJETO DE LEI 714/2023

Trata-se de projeto de lei de n. 714/2023, de autoria do Deputado Federal Coronel Ulysses (UNIÃO/AC), que altera o artigo 310, do Código de Processo Penal, para tornar obrigatória a decretação de prisão preventiva na audiência de custódia em casos de crimes hediondos, roubo, associação criminosa qualificada e quando for configurada reincidência criminal. O texto, que pode impactar substancialmente o poder decisório de autoridades judiciais e ferir os princípios norteadores das audiências de custódia, recupera o teor de outro PL apresentado anteriormente

⁸ Art. 7 (5): da Convenção Americana de Direitos Humanos: 5. 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.

⁹ Art. 9 (3): do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: 3. 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** e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade.

pelo senador Sérgio Moro (PL 10/24) e do PL 226/2024, de autoria do ex-senador e Ministro do STF, Flávio Dino.

O texto substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Federal Kim Kataguiri, ao PL 714/2023, por sua vez, amplia o prazo da realização da audiência de custódia de 24 horas para 72 horas.

Referido projeto também merece ser rejeitado.

Inicialmente, a ampliação do prazo de 24 para 72 horas vai de encontro às boas práticas internacionais, as quais destacam a importância da apresentação rápida de pessoas detidas a uma autoridade judicial e indicam que a apresentação deve ser feita "sem demora". Neste sentido, é a disposição da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Art. 7 (5): da Convenção Americana de Direitos Humanos: 5. 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.

Tal agilidade visa a minimizar o risco de abusos e garantir a proteção eficaz dos direitos humanos. Assim, o prolongamento desse prazo pode prejudicar o custodiado, especialmente para detidos que estejam em situação de vulnerabilidade.

Por outro lado, a proposta viola frontalmente a Constituição Federal e os documentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário por desrespeitar o princípio do estado de inocência¹⁰.

Neste sentido, em sua dimensão de regra de tratamento, o referido princípio impõe que nenhuma pessoa investigada ou acusada da prática de delitos seja tratada como se culpada fosse, o que, em evidente, possui direto reflexo sobre seu *status libertatis*. A liberdade é, portanto, a regra em qualquer fase da persecução penal.

Por essa razão, prever hipóteses obrigatórias de prisão preventiva é violar frontalmente a base principiológica do direito brasileiro, o que, entretanto, já foi tentado diversas vezes ao longo da história da nossa legislação.

Mais recentemente é possível lembrar os exemplos da lei 8.072/1990 (Lei de Crimes Hediondos) e da lei 11.343/2006 (Lei de Drogas), que, em suas redações originárias proibiram a liberdade provisória, o que, em um primeiro momento foi objeto de controle de constitucionalidade, tendo o Supremo Tribunal Federal afastado os dispositivos neste sentido e, posteriormente,

¹⁰ Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso LVII; Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 8.2; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, artigo 14.2.

acabaram sendo alteradas pelo próprio Poder Legislativo brasileiro. Insistir neste tipo de projeto é, portanto, tarefa inócua.

Com isso, ao prever decretação obrigatória de prisão para crimes hediondos, de roubo, de associação criminosa qualificada e quando for configurada reincidência criminal, o texto do PL em exame viola o princípio do estado de inocência (cf. art. 5º, LVII, da Constituição da República/CR) e reforça uma lógica antiquada de decretação de prisões cautelares com finalidades preventivas, contorcendo a natureza da medida, que é processual, e conferindo-lhe um aspecto de pena antecipada.

Assim, sugere-se a **rejeição** do Projeto de Lei 714/2023, da Câmara dos Deputados em apertada síntese pelas razões seguintes:

- a realização de audiências de custódia em 24 horas busca conferir eficácia às disposições dos documentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e que exigem que “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”
- A vedação em abstrato de liberdade provisória pela natureza do crime viola frontalmente o princípio do estado de inocência.
- Dispositivos de leis anteriores que tentaram proibir a liberdade provisória no Brasil acabaram tendo suas inconstitucionalidades declaradas ou sendo revogadas por novos dispositivos legais, representando custos desnecessários tanto ao Poder Judiciário quanto ao próprio Poder Legislativo.

Elaboração:

Catherine Fazoranti (IDDD)

Manuela Abath (IBCCRIM)

Thais Otoni (IBCCRIM)