



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.581/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

ADVOGADO: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 416445/2020

CONSTITUCIONAL E PROCESSO PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 316, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. MANUTENÇÃO DE PRISÃO PREVENTIVA. REVISÃO MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA A CADA NOVENTA DIAS. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 6º, *CAPUT*, E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANUTENÇÃO DA ORDEM E DA SEGURANÇA PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. É cabível a utilização da técnica da interpretação conforme a Constituição para, preservando a validade de lei e afastando potenciais riscos de sua aplicação em relação a valores constitucionalmente protegidos, fixar tese que melhor realiza sua teleologia.

2. O art. 316, parágrafo único, do CPP confere efetividade a garantias instrumentais ao direito constitucional à liberdade, tais como o devido processo legal e a duração razoável do processo; é corolário do dever de motivação das decisões judiciais, previsto no art. 93, X, da CF; e concorre para assegurar legalidade e atualidade aos decretos de prisão preventiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. O art. 316, parágrafo único, do CPP há de submeter-se à interpretação constitucionalmente adequada, no sentido de que, ultrapassado o prazo de 90 dias para a revisão periódica da prisão preventiva, não se tem relaxamento automático da custódia, mas determinação de realização da aludida revisão.

— Parecer pela procedência parcial do pedido para conferir interpretação conforme ao parágrafo único do art. 316 do CPP e fixar a tese de que *“a inobservância do prazo nonagesimal do artigo 316 do Código de Processo Penal não implica automática revogação da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos”*.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB contra o parágrafo único do art. 316 do Código de Processo Penal.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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 ela subsista, bem como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*novamente decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.
(Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)*

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. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Alega o requerente que, a cada 90 (noventa) dias, a revisão, pelo órgão emissor do decreto de prisão preventiva, da necessidade de sua manutenção, de ofício, sob pena de tornar a prisão ilegal, implicando o relaxamento automático da custódia, colocaria em risco a ordem pública e segurança da coletividade.

Afirma inexistir capacidade institucional para que magistrados se manifestem a cada 90 (noventa) dias sobre prisões preventivas decretadas, o que faria com que fossem colocados em liberdade indivíduos que representam ameaça à ordem pública e à garantia da segurança pública.

Ressalta estarem à disposição dos acusados instrumentos jurídico-processuais que já permitem eficazmente provocar a análise quanto à necessidade da manutenção da prisão preventiva, bem como quanto à possibilidade de substituí-la por outras medidas cautelares, mostrando-se desproporcional, considerados os potenciais prejuízos à coletividade, torná-la ilegal pelo mero transcurso de prazo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aponta violados, pelo dispositivo legal, os arts. 6º, *caput* e 144 da Constituição Federal.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão imediata dos efeitos do dispositivo impugnado.

No mérito, requer seja julgada procedente a ação direta para, ratificando a liminar requerida, declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 316 do Código de Processo Penal.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, com o pensamento desta ação à ADI 6.582 (peça 9).

O Senado Federal prestou informações (peça 17) em que discorre sobre o processo legislativo que culminou com a edição da norma aqui atacada, o qual teria contado com ampla discussão e participação de especialistas em direito penal e processual penal.

Suscita a falta de interesse de agir do partido requerente, o qual teria expressamente adotado orientação de bancada favorável à aprovação do projeto de lei na tramitação legislativa da proposta. Defende, no mérito, a constitucionalidade do dispositivo e pugna que seja a ação julgada improcedente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Presidência da República em informações (peças 19 e 20) salienta inicialmente que, apesar de um direito do réu à reanálise da necessidade da prisão a cada 90 dias, a inobservância do referido prazo, à luz do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal na SL 1.395, não conduz, automaticamente, à revogação da prisão, o que afasta as alegadas ameaças à ordem pública e à segurança da sociedade, invocadas pelo requerente.

Argumenta que o dispositivo prestigia o princípio da presunção de inocência e do devido processo legal e impõe ao Poder Judiciário e ao Ministério Público o atendimento ao princípio da eficiência e da razoável duração do processo. Defende a improcedência dos pedidos.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pleito (peça 25), defendendo, na linha do que sustentado pela Presidência da República, que não teria amparo o temor de liberação automática de milhares de presos, a ofender ou pôr em risco o direito à segurança pública à dignidade humana, uma vez fixada tese, pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a inobservância do prazo nonagesimal do art. 316 do CPP não implica automática revogação da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ressalta que o dispositivo legal busca preservar direitos instrumentais ao direito constitucional à liberdade, tais como o devido processo legal e a duração razoável do processo, e consiste em simples decorrência do dever de motivação das decisões judiciais, previsto no art. 93, X, da Constituição Federal e aplicável a todos os provimentos jurisdicionais, inclusive sobre prisão preventiva.

Alega insubsistente a afirmação de incapacidade do Poder Judiciário em dar cumprimento à determinação contida no dispositivo impugnado e menciona a existência de iniciativas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que visam a institucionalizar mecanismos de acompanhamento e controle, pelos juízes e tribunais, de procedimentos relacionados a prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes.

Assevera não equivaler o transcurso do prazo assinalado na norma atacada à imposição de termo final para as prisões, consequência que, se fosse a desejada pelo legislador, deveria ter sido determinada expressamente, mas entende ser apenas indicativo de um equívoco de procedimento, cuja correção se dá com a revisão judicial motivada.

Eis, em síntese, o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O requerente insurge-se contra o parágrafo único do art. 316 do Código de Processo Penal, no que impõe ao juízo que decreta a prisão preventiva o dever de revisar, de ofício, a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada, sob pena de tornar a prisão ilegal.

Alega que a disposição acarretaria violação do direito à segurança pública previsto nos arts. 6º e 144 da CF, por propiciar que prisões cautelares sejam consideradas ilegais pelo simples decurso de prazo, ainda que presentes os requisitos da sua manutenção e que, assim, sejam colocados em liberdade acusados que oferecem risco à ordem pública e à coletividade.

Pairava sobre a norma questionada insegurança jurídica quanto ao seu conteúdo e extensão. Ocorre que, no julgamento da SL 1395 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, foram fixadas balizas para a interpretação constitucionalmente adequada do dispositivo.

Na esteira do que defendido por esta Procuradoria-Geral da República naquele processo, a exigência de renovação da fundamentação para manutenção da prisão preventiva a cada 90 (noventa) dias não acarreta, se não observada, a automática soltura do acusado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ressaltou-se, naquela oportunidade, que a soltura, por ocasião da revisão das prisões preventivas, a cada noventa dias, pressupõe que sobrevenha alteração no arcabouço fático-jurídico favorável ao preso durante esse interregno e que a reversão do quadro que justificou a medida cautelar seja avaliada em decisão devidamente fundamentada.

A leitura do parágrafo único aqui questionado há de ser feita à luz da cabeça do artigo, da qual se infere que, para a revogação da prisão preventiva, o juiz deve fundamentar a decisão na insubsistência das circunstâncias que levaram à sua implementação, e não apenas no decurso de prazo. Confira-se:

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 ela subsista, bem como novamente decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

A manutenção da custódia cautelar decorre da presunção de legitimidade da medida, não podendo deduzir-se a perda da validade da decisão judicial senão por meio de outro provimento jurisdicional em que venham a cotejo os pressupostos insculpidos no art. 312 do CPP (*fumus commissi delicti, periculum libertatis*, necessidade e adequação de medidas cautelares diversas da prisão, etc.) e não somente pelo simples transcurso do tempo, o qual representa, para análise de que se cuida, mero indício de excesso de prazo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O preceito legal dá efetividade a garantias instrumentais ao direito fundamental à liberdade, tais como o devido processo legal e a duração razoável do processo, e é corolário do dever de motivação das decisões judiciais, previsto no art. 93, X, da CF, que concorre para assegurar legalidade e atualidade aos provimentos jurisdicionais que implicam em prisão preventiva.

A prisão preventiva continua sendo prisão cautelar, duradoura enquanto vigentes os motivos que a determinaram (cláusula *rebus sic stantibus*), e não se transmudou em prisão temporária, com caducidade de 90 dias, como se daria ao se admitir como válida a possibilidade de *“liberação quase automática de presos preventivos, apesar da presença dos requisitos autorizadores do decreto cautelar, por mero descumprimento de um prazo formal impraticável e desarrazoado”* de que cogita o requerente.

Do eventual retardo na checagem nonagesimal de todas as prisões em curso **não** decorre automaticamente, portanto, a soltura. Fosse dessa maneira, haveria total desproporção entre a proteção da sociedade e as rotinas processuais de verificação da permanência de situações processuais de consolidada realidade e improvável reversão.

O transcurso do prazo de noventa dias conduz ao direito do acusado em ter sua segregação reavaliada por meio de pronunciamento do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Juiz ou Tribunal que, mais próximo aos fatos, tenha melhores condições de avaliar a necessidade de manutenção ou revogação da medida extrema.

Tendo o Supremo Tribunal Federal assentado que a ausência de revisão nonagesimal não tem o condão de, *per si*, resvalar na soltura automática da pessoa presa, alcançando-se, assim, interpretação que preserva a validade da lei e afasta riscos de sua aplicação em relação a valores constitucionalmente protegidos, cabe, em vez de nulificar o dispositivo, tal como pretende o requerente, apenas fixar-se a devida interpretação.

Sabe-se que a técnica de interpretação conforme a Constituição é empregada quando da leitura de um dispositivo houver mais de uma interpretação possível, mas só uma delas for constitucional. Luís Roberto Barroso elucida quando o tribunal deve aplicá-la:

Como técnica de interpretação, o princípio impõe a juízes e tribunais que interpretem a legislação ordinária de modo a realizar, da maneira mais adequada, os valores e fins constitucionais. (...) Como mecanismo de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição permite que o intérprete, sobretudo o tribunal constitucional, preserve a validade de uma lei que, na sua leitura mais óbvia, seria inconstitucional. (...) Em suma, a interpretação conforme a Constituição pode envolver a mera interpretação adequada dos valores e princípios constitucionais, ou a declaração de inconstitucionalidade de uma das interpretações possíveis de uma norma ou, ainda, a declaração



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de não incidência da norma a determinada situação de fato, por importar em violação à Constituição.¹

Segundo o Ministro Celso de Mello, é método que “*preserva a interpretação que se revele compatível com a Constituição, suspendendo, em consequência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional*”². Como condição, pois, para a interpretação conforme a Constituição, “*deve existir mais de uma interpretação cabível para a norma, compatível com os dispositivos da Lei Maior*”, de forma que “*a opção escolhida será aquela que permita uma sincronia mais intensa com as normas constitucionais*”³

O dispositivo legal questionado resultou de iniciativa do legislador voltada a solucionar problema estrutural que acomete o sistema punitivo brasileiro, decorrente da ausência de fiscalização, associada à crise de efetividade por que passa a persecução penal, desde a fase investigatória até o julgamento definitivo dos acusados e que contribui para que a prisão provisória acabe funcionando como pena, para a superlotação de presídios e para que reste

-
- 1 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 290-291
 - 2 MS 27.931/DF, voto proferido em 16.12.2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27931CM.pdf>
 - 3 AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 569, item 28.17



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

inviabilizada a proposta de recuperação social a que deveria se destinar o seu funcionamento.

A situação é reconhecidamente violadora de direitos e liberdades individuais constitucionalmente consagradas, ensejadora de estado de coisas inconstitucional, conforme decidido na ADPF 347 e merece tratamento jurídico adequado, como o proporcionado por meio do dispositivo que é objeto desta ação, o qual, por meio da interpretação que já lhe conferiu esta Corte, tem sua aplicação acomodada também aos interesses da sociedade na manutenção da ordem e da segurança pública.

Assim, para fixar com eficácia vinculante e *erga omnes* a tese já acatada pela maioria do Plenário desta Corte, há de ser conferida interpretação conforme ao parágrafo único do art. 316 do CPP, no sentido de que *“a inobservância do prazo nonagesimal do artigo 316 do Código de Processo Penal não implica automática revogação da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos”*.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único do art. 316 do CPP e fixar a tese de que *“a inobservância do prazo nonagesimal do artigo 316 do Código de Processo*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Penal não implica automática revogação da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos”.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB