



Parecer sobre o Projeto de Lei nº 168/2022 de autoria da deputada federal Jaqueline Cassol (PP/RO) que altera o regime jurídico da prisão em flagrante previsto no art. 302 do Código de Processo Penal.

Relator: Antonio Pedro Melchior

I. Objeto do projeto de lei nº 168/2022

1. Conforme consignado pela indicante, Dra. Fernanda Prates, o projeto de lei nº 168/2022 foi apresentado pela deputada federal Jaqueline Cassol (PP/RO), em fevereiro de 2022, com o objetivo de assegurar a prisão em flagrante de quem se “apresentar à autoridade policial ou judicial e/ou confessar crime do qual seja autor ou partícipe”.

2. A mesma proposta pretende alterar o art. 65 do Código Penal para incluir, entre as circunstâncias atenuantes da pena, ter o imputado “se apresentado espontaneamente à autoridade policial ou judicial para confessar ato delituoso do qual seja autor ou partícipe”.

3. Nos termos do projeto, o art. 302 do Decreto-lei nº 3.689/41, bem como o art. 65 do Decreto-Lei nº 2848/40, devem ter as redações alteradas para o seguinte:

Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem
(...)

V- Apresentar-se espontaneamente à autoridade policial ou judicial e/ou confessar crime do qual seja autor ou partícipe.



Art. 65 – São circunstâncias que sempre atenuam a pena:

(...)

III – ter o agente:

(...)

f) se apresentar espontaneamente à autoridade policial ou judicial para confessar ato delituoso do qual seja autor ou partícipe.

4. Na justificativa, a deputada Jaqueline Cassol argumentou que a apresentação espontânea estava disciplinada nos artigos 317 e 318 do Código de Processo Penal, revogados pela Lei n.º 12403/11. No raciocínio da autora do projeto, com o atual regramento, portanto, “a apresentação espontânea afasta, por si só, a prisão em flagrante, pois neste caso, a situação fática não se enquadra no tipo processual do flagrante relacionado no art. 302 do CPP”.

5. O projeto de lei n.º 168/2022, em que pese as justificativas apresentadas, é inconstitucional, não atende aos critérios de juridicidade e padece de má técnica legislativa.

II. Antecedentes do projeto de lei n.º 168/2022 e situação atual do processo legislativo

1. A tentativa de incluir a apresentação espontânea como uma das hipóteses de flagrante indicadas no art. 302 do Código de Processo Penal não é uma novidade do projeto apresentado pela deputada federal Jaqueline Cassol, em 2022. Há doze, treze anos, tramitam na Câmara dos Deputados outros projetos de lei com conteúdo idêntico, já arquivados ou apensados ao projeto de novo código de processo penal brasileiro.¹

¹ Projeto de Lei n.º 8045/10



2. O projeto de lei nº 1910/2011, por exemplo, de autoria do deputado Eduardo da Fonte (PP-PE), considera flagrante delito “quem se apresentar espontaneamente e confessar crime do qual seja autor ou no qual tenha participado”. Em sua justificativa, o deputado afirmou que a alteração é relevante “para frear o desvio de finalidade da norma atual, que tem sido utilizada como um artifício para fugir da persecução penal”.²

3. O projeto do deputado Eduardo foi distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) em dezembro de 2011. O deputado Alessandro Molon, que é doutor em direito público pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, foi nomeado relator. No mesmo mês, apresentou parecer pela rejeição do projeto de lei. Neste parecer, Molon argumentou que a hipótese de apresentação espontânea, a fim de autorizar o flagrante, “deve ser excluída pela lógica e pelo bom senso, mas também por falta de amparo legal, com ou sem a redação original”.³

4. O deputado federal Alessandro Molon concluiu, com razão, que a falta de plausibilidade da prisão em flagrante no caso da apresentação espontânea não impede a decretação da prisão preventiva.⁴

5. Em março de 2014, o projeto de lei nº 1910/2011 foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido nomeado o deputado federal Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS) para relator.⁵

²Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/227101-projeto-inclui-a-apresentacao-espontanea-entre-casos-de-flagrante-delito/>. Acesso em 06.03.22

³ MOLON, Alessandro. Parecer ao Projeto de Lei nº 1910/2011 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados. Proferido em 21.12.11. Disponível:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=954842&filename=Parecer-CSPCCO-2011-12-21. Acesso em 05.03.23

⁴No parecer, o deputado Alessandro Molon sustenta que o §6º do art. 282 do Código de Processo Penal asseguraria a decretação de prisão preventiva. O dispositivo, no entanto, não tem relação à disciplina do flagrante.

⁵ MARCHEZAN JUNIOR, Nelson. Parecer ao Projeto de Lei nº 1910/2011 da Comissão de Constituição e Justiça. Proferido em 18.12.14. Disponível: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1294759&filename=Parecer-CCJC-2014-12-18. Acesso em 05.03.23



6. No voto, o deputado teceu críticas contundentes à inserção da apresentação espontânea dentre as hipóteses de flagrante. O parecer do relator na CCJ concluiu pela inconstitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do projeto.

7. O projeto foi finalmente arquivado ao fim da legislatura. Em 2015, o autor, deputado Eduardo da Fonte, reeleito, solicitou o desarquivamento, mas não teve sucesso em vê-lo votado pelo plenário, já que o então presidente da casa, deputado Eduardo Cunha, considerou que a matéria era correlata ao projeto de lei nº 8045/2010 (novo código de processo penal brasileiro).⁶

8. Em 2020, o deputado federal Sargento Fahur apresentou projeto idêntico com o objetivo de alterar o art. 302 (PL 3681/2020).⁷

9. Na proposta do sargento, deveria ser incluído um novo inciso no artigo 302 (inc. V), a fim de prever, dentre as hipóteses de flagrante delito, “quem se apresenta espontaneamente à autoridade policial ou judicial e/ou confessa um delito como autor ou partícipe”. O mesmo projeto estabeleceu, no parágrafo único, que a prisão “somente será cabível quando a autoria do delito já estiver identificada”. Essa é a única distinção do projeto anterior.

10. A justificativa não acrescenta argumentos diferentes do PL 1910/2011. O deputado Sargento Fahur alegou, em resumo, que a revogação do instituto da apresentação espontânea pela Lei nº 12.403/2011, então prevista nos artigos 317 e 318 do Código de Processo Penal “gerou uma verdadeira lacuna na legislação, a qual beneficiou tão somente aos criminosos em detrimento da sociedade”. No raciocínio do deputado, os “delinquentes se aproveitam desta lacuna, ao se apresentar tão somente quando as autoridades estão em vias de descobrir a autoria do delito, ou com ela já esclarecida, porém em tempo que não

⁶ A decisão da mesa diretora foi tomada em março de 2016. O projeto de lei do deputado Sargento Fahur foi efetivamente encaminhado à comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 8045/10. O texto, no entanto, não foi acolhido pelo então relator deputado João Campos e não consta do substitutivo apresentado por este na legislatura seguinte.

⁷ Ver currículo, Se tem mandato hoje.



é mais possível a prisão em flagrante, respondendo em liberdade”.⁸ O objetivo do parlamentar, em apertada síntese, é “acabar com o impunidade”, já que, segundo ele, o “criminoso que se apresenta espontaneamente em momento algum tem a intenção de colaborar com a justiça”.⁹

11. O projeto de lei nº 3681/2020 não foi sequer encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. Em dezembro de 2020, ele foi apensado ao PL nº 1910/2011 e, em março de 2023, incluído na enorme árvore de projetos apensados ao PL 8045/2010 que, como referido, trata do novo código de processo penal.

12. O projeto de lei nº 168/2022, objeto deste parecer, foi apresentado em fevereiro de 2022 e, mais uma vez, não passa de cópia dos projetos anteriores. A proposição não chegou a tramitar na Câmara dos Deputados. Sem designação de relator, foi imediatamente apensado ao PL 3681/2020 e, em seguida, ao projeto de reforma global do CPP .

13. A deputada federal Jaqueline Cassol, autora do projeto de lei nº 168/2022, não foi eleita, inexistindo, neste contexto, risco de votação da proposição, uma vez que a proposição deve ser considerada arquivada, por força do art. 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados.

14. Por outro lado, o deputado Eduardo da Fonte, autor da proposta de 2011 (PL nº 1910), bem como o deputado Sargento Fahur, autor do projeto de 2020, estão em exercício, o que lhes possibilita requerer o desarquivamento das matérias e buscar apoio para aprovação das mudanças pretendidas.¹⁰

⁸ Justificação ao projeto de lei 3681/2020, deputado Sargento Fahur

⁹ O deputado argumenta que “são incontáveis os casos de criminosos que se valem desta brecha”, mas apresenta um único caso ocorrido na cidade de Umuarama, interior do Paraná”.

¹⁰ O deputado Eduardo da Fonte, como referido, já pleiteou o desarquivamento uma vez, foi atendido, mas o projeto apensado ao PL 8045/10.



15. A possibilidade de que isso ocorra, entretanto, é baixa, uma vez que todos os projetos referidos estão formalmente arquivados ou simplesmente inseridos entre milhares de outras proposições apensadas à proposta de novo código de processo penal que tramita, sem avanços, há mais de doze anos na Casa legislativa.

III. Inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do projeto de lei nº 168/2022

16. A presunção de inocência é o princípio reitor do processo penal e fundamento epistemológico da excepcionalidade da prisão provisória, conseqüentemente, da prisão em flagrante, conhecida pela natureza pré cautelar. As hipóteses em que lei considera existente a situação flagrância, determinadas no art. 302 do CPP e que, portanto, dispensam a ordem escrita de autoridade judiciária competente, devem ser interpretadas restritivamente.

17. As justificativas dos projetos de lei que, em geral, visam ampliar as hipóteses do art. 302, CPP, a fim de, paradoxalmente, alcançar situações fáticas em que não há flagrante, fiam-se, por um lado, no discurso de “combate à impunidade”, por outro, na crítica à revogação do art. 317 e art. 318, CPP que teria gerado uma lacuna legislativa “favorável aos criminosos”.

18. O discurso de “combate à impunidade” é uma falácia que ignora a violência do sistema de justiça penal e serve como justificativa aos abusos e violações das garantias fundamentais. O argumento crítico à revogação dos artigos 317 e 318, CPP, por sua vez, não tem sentido jurídico, pois tais dispositivos autorizavam a prisão preventiva na hipótese de apresentação espontânea (presentes os requisitos do art. 312, CPP), mas, a contrario sensu, impediam a autuação em flagrante.

19. A “prisão em flagrante” não passa de uma contenção administrativa, efetivada com o fim de estacionar o conflito e assegurar a identificação/arrecadação de fontes probatórias. Ninguém pode ser mantido preso à título de flagrante.



20. Essa impossibilidade é reconhecida no Brasil, pelo menos desde a entrada em vigor da Lei n° 6416/77 que, ao acrescentar o parágrafo único ao art. 310, CPP, determinou que o juiz avaliasse a presença dos requisitos que autorizam a prisão preventiva.

21. Há mais de trinta anos o Supremo Tribunal Federal reconhece a ilegalidade das prisões em flagrante realizadas somente porque o imputado se apresentou espontaneamente à autoridade e confessou a autoria ou participação no delito.¹¹ Por outro lado, entende que a apresentação espontânea não impede a decretação da prisão preventiva.

22. No Recurso de Habeas Corpus n° 52.568-0, de relatoria do Min. Xavier de Albuquerque do Supremo Tribunal Federal (j. 16.12.80), por exemplo, a pessoa teria, após o homicídio, buscado conhecidos no prédio em que se encontrava e solicitado a elas que o entregassem à polícia.¹² O procurador Cláudio Fonteles sustentou que havia flagrante na modalidade “acaba de cometer o crime” e que tal situação poderia ser de conhecimento sucessivo de terceiros (que não presenciaram o evento). Por não ter confessado a uma autoridade, o caso não poderia ser entendido como apresentação espontânea, mas como flagrante próprio, em sentido estrito.¹³

23. O Supremo Tribunal Federal descartou a tese do Ministério Público, considerando que o apelo à intermediação de terceiros não descaracteriza a espontaneidade da apresentação, especialmente, como na

¹¹ O entendimento é o mesmo desde antes da Constituição da República de 1988 e ainda hoje. Cf. Supremo Tribunal Federal, HC 67775, Rel. Min. Paulo Brossard, J. 14.12.89; HC 83.439, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 14.10.2003; HC n° 91741, Rel. Min. Eros Grau, J. 03.06.2008;

¹² Supremo Tribunal Federal, RHC 52.568-0. Rel. Min. Xavier de Albuquerque, J. 16.12.80

¹³ O Ministério Público encampou a tese de que a sustentação do flagrante não exigia fundamentação, em que pese as alterações promovidas no código de processo penal com a inserção do parágrafo único no art. 310.



hipótese, em que o agente confessou o crime e solicitou a presença de uma autoridade.¹⁴

24. O Recurso de Habeas Corpus nº 64.550-0, de relatoria do min. Francisco Rezek (j. 14.11.86), também discutiu a legitimidade da prisão em flagrante, ocorrida horas depois do homicídio que lhe deu causa.

25. O Tribunal de Justiça do Estado do Pará considerou que a hipótese era de quase-flagrante, pois a polícia teria saído ao encalço do agente, assim que soube da prática delituosa, tendo ele sido preso logo após. Extrai-se do acórdão, entretanto, que a polícia procurou o indiciado em outra localidade, mas com as buscas frustradas, desistiu e retornou à área da circunscrição. Não o encontrou, porque, após matar a vítima a tiros, fugiu do local dos acontecimentos. Isso ocorreu, entretanto, sem que fosse perseguido por qualquer pessoa. O indiciado só se entregou horas depois, após pedir a um amigo que informasse à polícia onde poderia ser encontrado.

26. Para o Supremo Tribunal Federal não existe “quase-flagrante” se não há perseguição ordenada, a pessoa certa, após o crime.¹⁵ A apresentação espontânea pressupõe um hiato entre o instante em que se praticou a infração e o momento em que o agente comunica à autoridade policial que é o autor do delito. Neste meio tempo há uma espaço de tranquilidade, em que o agente, liberto da perseguição, decide se entregar. É encontrado porque o quis, não porque o acharam.¹⁶

27. Basileu Garcia por ocasião da promulgação do Código de Processo Penal, já afirmava que “a apresentação espontânea do acusado, se não lhe confere a prerrogativa de excluir a custódia preventiva, também não lhe acarreta (...) Se a autoridade policial se convencer da conveniência ou cabimento

¹⁴ O relevante é determinar se a agente, após o cometimento do crime, sem que ninguém o prendesse em flagrante ou o perseguisse, agiu para comunicar ou fazer comunicar à autoridade a sua autoria ou participação.

¹⁵ Cf. RHC 62.132

¹⁶ Cf. Supremo Tribunal Federal, RHC, 64.550-0, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 14.11.86



da prisão preventiva, deverá representar nesse sentido, quanto antes ao juiz competente”.¹⁷

28. Até mesmo Bento de Faria, ministro do Supremo Tribunal Federal entre 1925 e 1945, intelectual orgânico do autoritarismo estadonovista, defendia que “o comparecimento do indiciado a prisão (a chamada prisão espontânea), sem ordem ou mandado anterior de captura, deve ou não se transformar em prisão preventiva, conforme aconselham as circunstâncias do caso. A prisão espontânea não é forma legal de prisão. Se ela não se transmuta em preventiva não pode o indiciado permanecer detido, porque o direito à liberdade é irrenunciável.”¹⁸

29. Em síntese: a apresentação espontânea não pode ser inserida entre as hipóteses previstas no art. 302, CPP, porque não corresponde a uma situação flagrancial. O agente que se apresenta a uma autoridade policial para confessar o crime não o está cometendo, tampouco foi perseguido ou encontrado com objetos que façam presumir-se ser ele o autor da infração. A confissão extrajudicial é irrelevante à adjudicação de responsabilidade penal, quanto mais à configuração do flagrante.

30. A discussão suscitada pelo projeto de lei nº 168/22 está superada e resolvida no Brasil há décadas. Os tribunais e a doutrina brasileira consideram que a apresentação espontânea não impede a decretação da prisão preventiva, e isso tem bastado para encarcerar todos os que se apresentam à uma autoridade para confessar um crime que tenham cometido há pouco.

31. Em que pese este entendimento, aquele que, após o cometimento do crime, se dispõe a apresentar-se à autoridade para confessá-lo, fornece indicações concretas de que não pretende destruir, modificar, ocultar ou falsificar elementos de prova, tampouco coagir acusados ou induzir testemunhas, peritos ou terceiros a mentir.

¹⁷ Cf. GARCIA, Basileu. Comentários ao Código de Processo Penal, Rio de Janeiro: Forense, vol. III, 1943. p. 192/193.

¹⁸ Cf. FARIA, Bento de. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, Livraria Jacintho, Vol. II, p. 56



32. A apresentação espontânea, por motivos óbvios, é igualmente incompatível com a ideia de “risco de fuga”.¹⁹

IV. Considerações finais

33. A deputada Jaqueline Cassol (PP/RO) não foi eleita para o exercício legislativo de 2023/2027, razão pela qual o projeto de lei nº 168/22 deve ser arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Atualmente, no entanto, ele se encontra apensado ao PL 3681/20, por sua vez, apensado ao PL 8045/10, referente à proposta de código de processo penal brasileiro. No ano de 2022, mesmo da proposição, foi instituído um Grupo de Trabalho para dar continuidade à reforma do código, mas o projeto não foi mencionado. Não há, portanto, risco de que seja aprovado.

34. A despeito disso, estando sob análise o texto do projeto de lei nº 168/22, é possível concluir que a proposta é inconstitucional, no mínimo, por violação ao art. 5º, inciso LV, que assegura a presunção de inocência (no caso, enquanto regra de tratamento), e inciso LXI, que define as condições pelas quais uma pessoa pode ser presa dentro do território brasileiro, ou seja, “senão em flagrante ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente”.

35. A contribuição do Instituto dos Advogados Brasileiros à proposição legislativa deve considerar, portanto, ao contrário do previsto no projeto da então deputada Jaqueline Cassol, a restrição à prisão preventiva na hipótese de apresentação espontânea à autoridade, uma vez que o comportamento do indivíduo, nestas condições, afasta a necessidade cautelar da medida.

¹⁹ Na prática, sobra a criticada possibilidade de manejo da “garantia da ordem pública”, em que pese as restrições ao emprego da gravidade abstrata do delito, clamor público, credibilidade das instituições e repercussão social do fato, como fundamentos da prisão preventiva.