

## **INDICAÇÃO 27/2026**

**EXMA. SRA. DRA. PRESIDENTE DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**

**INDICAÇÃO N. 27/2026**

**INDICANTE: PROF. DR. CHRISTIANO FALK FRAGOSO**

**Ementa: Direito Penal e Processual Penal. Constitucional. Projeto de Lei 5.125/23. Medidas cautelares. Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares. Proibição de contato com pessoas determinadas. Monitoração eletrônica. Crimes violentos ou que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência. Descumprimento. Prisão preventiva compulsória. Inconstitucionalidade. Violação da garantia constitucional da presunção de inocência. Condutas que atentam contra o funcionamento do dispositivo de monitoração eletrônica. Capitulação como falta grave. Inexistência de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Opinião pela aprovação parcial do PL, vetando-se unicamente o acréscimo do § 7º ao art. 282 do CPP.**

Estimada Senhora Presidente,

O ilustre presidente da Comissão de Direito Penal deste Instituto, Prof. Dr. Christiano Fragoso, honrou-me com a designação para opinar sobre as modificações legislativas que se pretende implementar por meio do Projeto de Lei 5.125/23 (doravante, simplesmente “Projeto

de Lei” ou “PL”), de autoria do Deputado Aureo Ribeiro (Solidariedade-RJ). Desincumbi-me da tarefa na forma que se segue.

### **1. Pretensões do Projeto de Lei e justificativas**

O aludido PL, que, conforme noticiado pelo eminente colega indicante, foi aprovado pela CCJ da Câmara dos Deputados em 17 de março de 2026, pretende operar as seguintes modificações no ordenamento jurídico brasileiro:

(i) acréscimo de um § 7º ao art. 282 do CPP com a seguinte redação: “No caso de descumprimento de medida cautelar relacionada a proibição de acesso ou frequência a determinados lugares, proibição de manter contato com pessoa determinada ou ao monitoramento eletrônico, todos relacionados a crimes violentos ou que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, deverá ser substituída por prisão preventiva”;

(ii) acréscimo de um inciso IX ao art. 50 da lei 7.210/84 (LEP), para passar a considerar como falta grave durante o cumprimento da pena a conduta de “descumprir os deveres previstos nos incisos II<sup>1</sup>, IV e V do *caput* do art. 146-C desta Lei”;

---

<sup>1</sup> O inc. II do art. 146-C da LEP, que não é modificado pelo PL ora examinado, prevê como um dos deveres do condenado em relação ao equipamento de monitoração eletrônica o “abster-se de remover, de violar, de modificar, de danificar de qualquer forma o dispositivo de monitoração eletrônica ou de permitir que outrem o faça”.

(iii) acréscimo dos incisos IV e V ao art. 146-C da LEP, para o fim de prever como deveres do condenado em relação ao equipamento de monitoração eletrônica: (iii.i) “atentar para o perímetro de restrição estabelecido quando da imposição da monitoração eletrônica” (inc. IV) e (iii.ii) “manter o equipamento eletrônico com carga suficiente, a fim de possibilitar a sua devida monitoração” (inc. V); e

(iv) acréscimo do § 2º ao art. 146-C da LEP, com a seguinte redação: “A violação comprovada e intencional dos deveres previstos nos incisos II, IV e V do *caput* deste artigo constitui falta grave, na forma prevista no inciso IX do art. 50 desta Lei, o que autoriza a revogação da prisão domiciliar pelo juiz competente”<sup>2</sup>.

O que motivou a formulação do Projeto de Lei foi a percepção de que “ainda existem diversos casos em que medidas cautelares ou protetivas são instauradas e deliberadamente desrespeitadas”. Nesta linha de raciocínio, prossegue o autor do PL, “criminosos continuam a atacar e perseguir seus alvos, muitas vezes tirando a vida de mulheres e crianças”, sendo citados, na sequência, diversos episódios que ilustram o quadro fático que se quer coibir.

## **2. A prisão preventiva compulsória**

O primeiro passo no exame de qualquer modificação legislativa pretendida é avaliar sua necessidade, sob o ângulo do *ineditismo*, isto é, verificar se a dita modificação legislativa efetivamente inova o ordenamento jurídico pátrio. Já sob este primeiro prisma a resposta é *positiva*, pois, embora o art. 282, § 4º c/c art. 312, § 1º, ambos do CPP, já contemplem a *possibilidade* de decretação da prisão preventiva em caso de descumprimento de medidas

---

<sup>2</sup> O acréscimo deste § 2º ao art. 146-C faz com que o atual parágrafo único se transforme em § 1º, o que é previsto pelo PL ora examinado.

cautelares penais alternativas, o presente PL pretende instituir uma hipótese de *prisão preventiva compulsória* (“deverá ser substituída por prisão preventiva...”) quando o descumprimento se referir a três medidas cautelares específicas – proibição de acesso ou frequência a determinados lugares (art. 319, inc. II, CPP), proibição de manter contato com pessoa determinada (inc. III) e monitoração eletrônica (inc. IX) – que tenham sido decretadas por decorrência de crimes violentos praticados, em tese, em um contexto específico (violência doméstica e familiar) contra pessoas determinadas (mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência).

Antes de se prosseguir, porém, cumpre deixar registrada uma perplexidade que diz respeito à defeituosa técnica legislativa empregada no PL ora examinado. Diz o legislador, na exposição de motivos, que a situação que se busca coibir se insere dentre os “diversos casos em que medidas cautelares *ou protetivas* são instauradas e deliberadamente desrespeitadas (...)”. A modificação alvitrada pelo PL, contudo, atinge unicamente as medidas cautelares, nada provendo a respeito das medidas protetivas de urgência que, como se sabe, são aplicadas primordialmente em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher – justamente os casos invocados na exposição de motivos do PL – e estão disciplinadas nos arts. 18 e ss da lei 11.340/06 (“Lei Maria da Penha”, ou simplesmente “LMP”). Quando se tratar de crimes contra a dignidade sexual ou praticado contra vítima em situação de vulnerabilidade, as medidas protetivas são reguladas pelos arts. 350-A e 350-B do CPP. Embora o pretendido art. 282, § 7º, nada disponha sobre a prisão preventiva compulsória no caso de descumprimento de medidas protetivas, é bastante previsível que o cotidiano de aplicação da lei acabará por estender essa possibilidade de encarceramento antecipado para as situações de descumprimento de medidas protetivas, não só porque, de acordo com o art. 3º do CPP, “a lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica”, mas especialmente porque o STJ, apesar da falta

de amparo legal específico, já tem precedente autorizando a decretação de prisão preventiva em caso de descumprimento de medida protetiva de urgência<sup>3</sup>.

Seja como for, deve-se registrar que as medidas protetivas de urgência são *substancialmente distintas* das medidas cautelares por faltar-lhes o requisito da *referibilidade*. Explique-se: por conta do disposto no art. 19, § 5º, da lei 11.340/06, que dispõe que “as medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro do boletim de ocorrência”, as medidas protetivas deixam de ter como requisito a *referibilidade* a um direito material (e que no processo penal é justamente o fato-crime que constitui o núcleo da pretensão punitiva, daí a doutrina e jurisprudência, em lugar do tradicional *fumus boni iuris*, preferirem o brocardo *fumus comissi delicti*) que para as medidas cautelares deve estar presente, ao menos em aparência<sup>4</sup>. As medidas protetivas se subordinam unicamente à verificação do “risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes” (art. 19, § 6º, LMP), que quer a lei de regência seja aferida primordialmente “a partir do depoimento da ofendida perante a autoridade policial” (art. 19, § 4º, LMP), sem prejuízo de outras fontes, naturalmente.

Essa distinção fez a jurisprudência *extremar* as medidas protetivas da categoria das medidas cautelares e classificá-las como espécies de *tutela inibitória*. Esse entendimento, aliás, está cristalizado, no âmbito do STJ, na primeira tese do Tema Repetitivo 1.249: “As medidas protetivas de urgência (MPUs) têm natureza jurídica de tutela inibitória e sua vigência não se subordina à existência (atual ou vindoura) de boletim de ocorrência, inquérito policial, processo

---

<sup>3</sup> V., por todos, o acórdão gerado pelo julgamento do AgRg no HC 1029943/PA, 6ª T., rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, j. 15.abr.26, DJEN 22.abr.26.

<sup>4</sup> Ensina-nos GARCEZ RAMOS que a referibilidade, em âmbito penal, consiste no “liame entre a tutela [cautelar] e o caso penal que é objeto do processo penal de conhecimento”, e não unicamente no liame entre a tutela cautelar e a *situação de risco*, como ocorre no processo civil (cf. RAMOS, João Gualberto Garcez. A Tutela de Urgência no Processo Penal Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1990, p. 94).

cível ou criminal”. Vale citar também a terceira tese, que complementa a primeira: “Eventual reconhecimento de causa de extinção de punibilidade, arquivamento do inquérito policial ou absolvição do acusado não origina, necessariamente, a extinção da medida protetiva de urgência, máxime pela possibilidade de persistência da situação de risco ensejadora da concessão da medida”.

Ocorre, contudo, que a tutela inibitória no âmbito processual civil, que é o seu *habitat* clássico, não dispensa a prova da ilicitude do ato que se quer evitar, o que, logicamente, exigirá a prova do direito ameaçado. É como aduz Marinoni: “na ação inibitória é necessário verificar não só a probabilidade da prática de ato, mas também se tal ato configura ilícito. Por isto, requer-se o confronto entre a descrição do ato temido e o direito”<sup>5</sup>. O exemplo clássico de tutela inibitória em âmbito processual civil é o interdito proibitório, disciplinado nos arts. 567 e 568 do CPC, o primeiro de cujos dispositivos dispondo que “o possuidor direto ou indireto que tenha justo receio de ser molestado na posse poderá requerer ao juiz que o segure da turbação ou esbulho iminente (...)”. Nota-se aí a dupla exigência probatória da tutela inibitória, em ordem lógica: (i) a prova da posse direta ou indireta que se diz ameaçada; e (ii) a prova da ameaça de turbação ou esbulho.

Assim, se já parece indevida a mera possibilidade de decretação da prisão preventiva em caso de descumprimento de medida protetiva de urgência (não só nos casos em que esta tenha sido imposta pelo juiz sem arrimo em boletim de ocorrência, inquérito policial ou ação penal), dar ensejo a que se crie uma hipótese legal de *prisão preventiva compulsória* soa verdadeiramente absurdo porque se estará, a rigor, criando uma hipótese de prisão preventiva *sem referibilidade*, o que se traduz em cumprimento de pena (cominada, no caso, ao crime do art. 24-A da lei 11.340/06) sem trânsito em julgado de sentença penal condenatória, às vezes sem que haja sequer ação penal instaurada!

---

<sup>5</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela Inibitória Individual e Coletiva. São Paulo: RT, 2012, p. 49.

A menção ao cumprimento de pena sem sentença penal transitada em julgado introduz o principal óbice para a aprovação do PL aqui examinado. Na verificação da *conformidade constitucional* da modificação pretendida pelo PL, surgem problemas insuperáveis.

A seu tempo, ensinou-nos Romeu Pires de Campos Barros que o fundamento da prisão preventiva compulsória, adotada na redação original do nosso vigente CPP para os crimes “a que fo[sse] cominada pena de reclusão por tempo, no máximo, igual ou superior a dez anos” (cf. a redação original do art. 312), não era a “presunção de periculosidade do réu”, mas, sim, uma “presunção absoluta de responsabilidade cautelar”<sup>6</sup>, que desonerava o juiz de proceder ao exame da conveniência da medida, à luz das situações legais que traduziam (na verdade, ainda traduzem) o *periculum in mora*.

Essa “presunção absoluta de responsabilidade cautelar”, portanto, tornava desnecessário ajuizar sobre o risco que o estado de liberdade do imputado poderia trazer à ordem pública, à instrução criminal ou à aplicação da lei penal (que eram os requisitos da prisão preventiva ligados ao *periculum in mora*, previstos, então, no art. 313 do CPP). Relegava-se ao juiz a tarefa única de verificar a presença dos requisitos genéricos da medida cautelar em comento, quais sejam, a “prova da existência do crime e indícios suficientes de autoria” (cf. redação original do art. 311 do CPP).

Não é preciso muito esforço para se concluir que o fundamento da prisão preventiva compulsória, a malsinada “presunção absoluta de responsabilidade cautelar”, se encontrava em rota direta de colisão com a *presunção de inocência*, cujo desprestígio em nosso CPP vigente, se deveu, segundo Gomes Filho, a nosso diploma processual penal ter sido “engendrado sob a

---

<sup>6</sup> BARROS, Romeu Pires de Campos. Da Prisão Preventiva Compulsória. Goiânia: s/ed., 1957, p. 101.

lógica autoritária e repressiva do Estado Novo e confessadamente inspirado no modelo fascista italiano”<sup>7</sup>.

O vilipêndio à presunção de inocência vinha de um raciocínio circular perfeito que, singelamente descrito, incluía a *presunção* de que a prática de um crime específico (ao qual fosse cominada pena de reclusão por tempo, no máximo, igual ou superior a dez anos) importava, automaticamente, em risco à ordem pública, à instrução criminal ou à aplicação da lei penal<sup>8</sup>, o que, por sua vez, acabava por reforçar a própria (precipitada) convicção sobre a ocorrência do crime e de sua autoria. Como se pode perceber, a demonstração racional de certos fatos era substituída por essa falácia lógica, com o efeito conspícuo de despir a prisão preventiva de sua natureza cautelar e fazê-la assumir a natureza de mecanismo de antecipação do cumprimento da pena.

Essa distorção foi sendo corrigida ao longo do tempo. Em primeiro lugar, a lei 5.349/67 aboliu a prisão preventiva obrigatória prevista na redação original do art. 312 do CPP, medida “postulada vigorosamente pela doutrina”<sup>9</sup>, de acordo com Gomes Filho. Pouco mais de vinte anos depois viria a lume a vigente Constituição Federal, que explicitamente assegurou a presunção de inocência no inciso LVII do art. 5º. Por último, em 2011 a lei 12.403 operou ampla reforma na disciplina das medidas cautelares penais, que salientaram ainda mais a natureza cautelar da prisão preventiva por meio da introdução de dispositivos que, por exemplo, proíbem a decretação da referida medida com base em alegações abstratas (art. 312, § 4º, CPP), exigem a demonstração da contemporaneidade do *periculum in mora* (art. 312, § 2º) e expressamente

---

<sup>7</sup> GOMES FILHO, Antonio Magalhães. Presunção de Inocência e Prisão Cautelar. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 61. A propósito, Gloeckner observa que “talvez a característica mais importante trazida pelo código de processo penal brasileiro de 1941 tenha sido a aversão à presunção de inocência” (GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Autoritarismo e Processo Penal. Uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 423).

<sup>8</sup> Daí Weber Martins Batista falar em “presunção de necessidade da medida” (Liberdade Provisória. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 50).

<sup>9</sup> GOMES FILHO, Antonio Magalhães, op. cit., p. 62.

inadmitem “a decretação da prisão preventiva com a finalidade de antecipação de cumprimento de pena”, ou como mera “decorrência imediata de investigação criminal ou de apresentação ou recebimento de denúncia” (*ibidem*).

Pois bem. A modificação pretendida pelo PL aqui examinado, além de romper com a disciplina codificada da prisão preventiva, que, malgrado seus persistentes defeitos (como continuar a trabalhar com os conceitos excessivamente genéricos de “ordem pública” e “ordem econômica”), conseguiu lapidar a prisão preventiva como medida genuinamente cautelar, reinstitui a prisão preventiva compulsória, agredindo, assim, a garantia constitucional da presunção de inocência, razão pela qual **opina-se pela rejeição do PL neste ponto específico.**

### **3. As demais modificações pretendidas**

As demais modificações alvitadas pelo PL têm o objetivo claro de inibir que o condenado, já beneficiado com livramento condicional ou prisão domiciliar, viole as medidas protetivas de urgência de proibição de aproximação e/ou contato com pessoa determinada, bem como a de frequentar determinados lugares (que pode ser fixada, também, a título de condição para a concessão do livramento). E o meio encontrado para isto é transformando em falta grave, que pode levar à revogação do livramento condicional ou da prisão domiciliar, as iniciativas que visem a sabotar o funcionamento da monitoração eletrônica.

Penso que as medidas alvitadas, a rigor, são coerentes com as finalidades manifestas do PL, além de idôneas para alcançar tais finalidades, assim como, salvo melhor juízo, não padecem de inconstitucionalidade ou ilegalidade, motivo pelo qual não se vislumbra óbice para a sua aprovação.

Ressalvados melhores entendimentos, é o parecer que submeto ao Plenário deste prestigioso IAB.

Rio de Janeiro, 7 de maio de 2026

André Nascimento, OAB/RJ 99.026