



## NOTA TÉCNICA

### PL 2.642/2021

**Projeto de Lei nº 2.642/2021:** Altera a legislação processual penal para aprimorar as garantias processuais e as prerrogativas da advocacia.

**Relatora:** Deputada Laura Carneiro – CCJ da Câmara dos Deputados.

A Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG, vêm, respeitosamente, e com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento do processo legislativo, apresentar considerações sobre o **Projeto de Lei nº 2.642/2021**.

#### 1. Introdução

O Projeto de Lei nº 2.642/2021, de autoria do Deputado Cezinha de Madureira, propõe alterações relevantes no Código de Processo Penal sob o argumento de aprimorar garantias processuais e prerrogativas da advocacia.

A matéria tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, tendo sido designada relatora a Deputada



Laura Carneiro, que apresentou parecer pela aprovação da proposta, com substitutivo, em 29 de novembro de 2023.

O parecer da relatora, emitido há mais de dois anos, partia da premissa de que os temas tratados no PL estariam suficientemente amadurecidos para deliberação legislativa. No entanto, a extensão e a profundidade das alterações sugeridas, bem como as controvérsias doutrinárias e institucionais que as alterações suscitam, recomendam exame mais cauteloso do tema.

A presente nota técnica – que não esgota os temas nela tratados – tem por objetivo apontar aspectos críticos do projeto, demonstrando que suas disposições não apenas carecem de maior amadurecimento, como também produzem impactos relevantes sobre a estrutura do processo penal brasileiro, o equilíbrio entre os sujeitos processuais e a própria funcionalidade do sistema de justiça criminal, de modo a exigir mais estudos e debates mais aprofundados sobre os seus termos.

## **2. Fundamentação**

Conforme já destacado, o Projeto de Lei nº 2.642/2021 promove significativas modificações estruturais no processo penal brasileiro, afetando diretamente a atuação do Ministério Público, a condução do processo pelo magistrado e a dinâmica procedimental.

As alterações propostas, longe de se limitarem ao aprimoramento de garantias da advocacia, introduzem mecanismos que geram desequilíbrios institucionais, insegurança jurídica e potencial comprometimento da

eficiência/eficácia da própria persecução penal, como procuraremos demonstrar a seguir.

### **2.1. Impactos e violação de prerrogativas**

O ponto mais sensível do projeto é a institucionalização da chamada investigação defensiva. O substitutivo cria, no CPP, um título próprio para autorizá-la em qualquer fase da persecução penal e permite ao advogado promover diretamente diligências investigatórias, colher depoimentos, pesquisar e obter dados e informações em órgãos públicos ou privados, determinar laudos e exames periciais particulares e valer-se de colaboradores, como peritos, técnicos e auxiliares de campo.

Mais grave: o resultado dessa atividade poderá ser utilizado ou não pela defesa, a seu exclusivo critério, com dever de sigilo sobre os elementos não utilizados. Em outras palavras, o projeto confere ao defensor poderes amplos de produção privada de elementos informativos, sem um regime equivalente de controle externo, sem dever de exibição integral e sem mecanismos públicos de fiscalização comparáveis aos incidentes sobre a atividade policial ou ministerial.

Essa opção legislativa suscita objeções sérias. A literatura crítica relativa à investigação defensiva destaca pelo menos quatro relevantes pontos problemáticos nesse tema: i) inexistência de lacuna constitucional a autorizar uma investigação penal privada ampla; ii) risco de agravamento da desigualdade material entre as partes; iii) fragilidade na governança da prova e na cadeia de custódia; iv) e riscos concretos à proteção de vítimas, testemunhas e terceiros envolvidos na persecução penal.

Como primeiro ponto, é preciso destacar que não existe lacuna constitucional a autorizar uma investigação penal privada ampla, pois a Constituição de 1988 atribuiu a apuração das infrações penais às polícias judiciárias e ao Ministério Público, sem abrir um vazio normativo para um modelo geral de investigação privada em matéria criminal.

Esse silêncio constitucional não deve ser tomado como uma lacuna, mas como uma clara opção jurídico-política de proteção de direitos fundamentais dos envolvidos na persecução penal, que pode ser colocada em risco com a realização de uma investigação privada ampla e sem o devido controle externo.

No entanto, o problema não é apenas saber se a defesa pode investigar, mas, considerando essa possibilidade, sob quais bases jurídicas se daria essa investigação, com quais controles e quais os seus efeitos probatórios. Essas questões podem impactar diretamente a admissibilidade da prova, o sigilo de dados de réus e de terceiros, a privacidade das partes envolvidas e a cadeia de custódia das provas produzidas unilateralmente por uma parte privada.

Mesmo autores favoráveis à ideia de ampliar instrumentos defensivos reconhecem limites relevantes. O acesso a dados sigilosos depende de autorização judicial. A defesa, por outro lado, não dispõe de poderes coercitivos para compelir terceiros a entregar documentos ou filmagens. Há incontornáveis problemas de confiabilidade e cadeia de custódia da prova produzida privadamente. Ademais, o alto custo da atividade tende a elitizar o instituto, sobretudo diante da falta de estrutura equivalente nas Defensorias Públicas,

tornando esse modelo de investigação mais um instrumento de desigualdade de acesso à Justiça entre réus ricos e desfavorecidos.

Na verdade, o próprio campo doutrinário que discute a investigação defensiva admite que, sem marco legal detalhado, protocolos rigorosos e controles adequados, o instituto gera mais litigiosidade e insegurança do que equilíbrio processual que supostamente pretende promover.

No plano prático, a proposta cria uma assimetria grave. As investigações policiais estão sujeitas ao controle externo do Ministério Público, enquanto as investigações ministeriais submetem-se a controle jurisdicional pelos juízes de garantia. Já a investigação defensiva, tal como desenhada no projeto, tende a operar, sem qualquer controle, como uma esfera privada de seleção unilateral de informações, em que apenas os elementos úteis à tese defensiva são apresentados e os demais permanecem sob sigilo.

Isso compromete a integridade epistêmica do processo penal e desequilibra o contraditório, sobretudo porque não se trata apenas de produção de prova técnica, mas de autorização para diligências, entrevistas e obtenção de dados com reflexos sobre direitos fundamentais de terceiros. O risco de revitimização, intimidação indireta e distorção de relatos, especialmente em crimes sensíveis, é evidente.

O Projeto, além de expandir desmesuradamente poderes investigatórios de advogados privados, afeta, ainda, prerrogativas legalmente previstas do Ministério Público. O substitutivo altera o art. 261 do CPP para exigir

que acusação e defesa permaneçam no mesmo plano topográfico e em posição equidistante em relação ao magistrado.

Ocorre que a Lei Complementar nº 75/1993 assegura aos membros do MP a prerrogativa institucional de “sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem”. Trata-se de prerrogativa fixada em lei complementar, de modo que sua neutralização por lei ordinária é constitucionalmente inviável, por invadir disciplina de hierarquia normativa superior.

O projeto também introduz o chamado silêncio seletivo no interrogatório, ao prever expressamente que o acusado poderá responder apenas às perguntas formuladas por seu defensor. Essa alteração esvazia, na prática, a possibilidade de questionamento pelo Ministério Público e pelo juiz, convertendo o interrogatório em ato unilateralmente filtrado pela defesa.

Não se está aqui a negar o direito ao silêncio, que já é garantia constitucional consolidada, mas a observar que a proposta vai além da proteção contra a autoincriminação: ela transforma o interrogatório em espaço assimétrico, no qual o acusado pode falar apenas nos pontos que lhe convenham, recusando-se seletivamente a se submeter à inquirição das demais partes processuais.

Outro ponto grave é a inversão da ordem das sustentações orais em *habeas corpus*, com imposição de que o Ministério Público fale sempre antes da defesa. O substitutivo cria os arts. 580-A, 664-A, 664-B e 664-C do CPP nesse

sentido. A alteração desconsidera que, em habeas corpus, o impetrante é quem provoca a jurisdição e que o Ministério Público, quando intervém, o faz na função curador da ordem jurídica, e não como parte.

Por fim, vale ainda salientar que o *Habeas Corpus* é ação constitucional sem a previsão legal do contraditório típico das ações penais de conhecimento, uma vez que o órgão de acusação na origem não se manifesta em relação ao pedido da parte impetrante, o que torna ainda mais problemática a rigidez da regra e a relevância de manifestação do Ministério Público antes do impetrante.

Além dessas alterações inconstitucionais que impactam prerrogativas do Ministério Público, o Projeto traz ainda modificações no CPP que podem provocar a indesejada morosidade processual que sempre redundam em impunidade, como se verá no tópico seguinte.

## **2.2. Alterações que atravancam o regular andamento do processo e promovem impunidade**

No campo da eficiência/eficácia processual, o projeto contém várias medidas que tendem a retardar o andamento do processo.

A primeira é a revogação, na prática, da resposta imediata ao abandono da causa pelo defensor: o art. 265 do CPP deixa de prever a multa sumária de 10 a 100 salários mínimos e passa a remeter o caso à OAB ou à Corregedoria da Defensoria para providências administrativas.

A consequência é previsível: elimina-se uma sanção processual de efeito imediato e substitui-se por providência externa, mais lenta e menos

dissuasória, abrindo espaço para expedientes protelatórios no curso do processo penal.

A segunda é a alteração do termo inicial dos prazos de defesa, que passam a correr da juntada do mandado cumprido, e não da intimação. O substitutivo faz isso no procedimento comum, no júri, no procedimento da Lei nº 8.038/1990 e na Lei de Drogas. Com isso, o marco temporal do prazo deixa de depender apenas da ciência do ato e passa a depender também da dinâmica carcerária e do retorno formal do mandado, adicionando nova etapa burocrática, ampliando atrasos e favorecendo a impunidade.

A terceira é a exigência de intimação pessoal do réu solto da sentença, com previsão de edital de 60 ou 90 dias quando ele ou o defensor não forem encontrados.

O substitutivo modifica o art. 392 do CPP nessa linha. Essa inovação onera o sistema, retarda o trânsito em julgado e cria uma lógica incompatível com a racionalidade contemporânea da comunicação processual, sobretudo porque o próprio parecer reconhece que hoje o réu solto é intimado na pessoa do advogado.

Em termos práticos, a proposta multiplica diligências, amplia o risco de nulidades e alonga artificialmente o percurso até a estabilização da decisão, contrariando, inclusive, jurisprudência sedimentada do Superior Tribunal de Justiça.

A quarta é a revogação do art. 5º da Lei nº 11.419/2006, substituindo a intimação eletrônica por portal pela publicação no Diário Eletrônico ou

imprensa oficial. O próprio substitutivo prevê expressamente essa revogação. A medida vai na contramão do processo eletrônico, desorganiza sistemas já consolidados de comunicação direta dos atos processuais e despreza ganhos objetivos de celeridade e rastreabilidade construídos ao longo dos últimos anos.

Há, ainda, um problema sistêmico mais amplo. Somadas, essas alterações não apenas tornam o procedimento mais demorado; elas aumentam o número de incidentes, de espaços para nulidades e de oportunidades de comportamento estratégico, com efeito direto sobre a duração razoável do processo e, em muitos casos, sobre a probabilidade de prescrição. O projeto, nesse ponto, rompe com a necessária compatibilização entre garantias processuais e eficiência mínima da jurisdição penal. Garantia de advogados não pode ser confundida com desestruturação deliberada do sistema processual.

Finalmente, a alteração proposta para o art. 397 e inclusão do art. 409-A do Código de Processo Penal são particularmente graves porque subverte a lógica elementar do processo penal como sequência ordenada de atos voltados à frente, e não como percurso sujeito a retrocessos sucessivos.

Ao autorizar que, após a apresentação da resposta à acusação, o juiz “reconsidere o recebimento da denúncia ou queixa para rejeitá-la”, o projeto esvazia a estabilidade mínima que deve cercar o juízo positivo de admissibilidade da acusação, convertendo-o em decisão precária e reversível a qualquer tempo dessa fase.

Isso compromete a segurança jurídica, fragiliza a racionalidade procedimental e transfere para o curso do processo incerteza que deveria ter sido

superada no momento próprio. Justamente por isso, o processo impõe cautelas também ao magistrado: cada decisão tem função delimitada no iter procedimental e produz efeitos jurídicos próprios. Permitir a retratação do recebimento da denúncia após o avanço da marcha processual desorganiza o rito, incentiva a reabertura de questões já decididas e amplia artificialmente espaços de impugnação e controvérsia.

A proposta é ainda mais problemática porque tende a gerar relevantes disputas sobre prescrição, com potencial concreto de produzir nulidades, insegurança e atraso processual.

O recebimento da denúncia constitui marco interruptivo da prescrição; se o juiz posteriormente reconsidera esse ato para rejeitar a inicial, e essa nova decisão vem a ser reformada pelo tribunal, abre-se campo fértil para discussões sobre a validade, continuidade ou retroação do efeito interruptivo.

Em termos práticos, o projeto passa a estimular controvérsias sobre se a interrupção prescricional ocorreu na data do primeiro recebimento, se foi desfeita pela reconsideração superveniente, ou se apenas se restabeleceria com a reforma da decisão pelo tribunal.

Em vez de aperfeiçoar o sistema, a alteração cria um foco adicional de litigiosidade recursal e de instabilidade em tema especialmente sensível para a persecução penal.

Trata-se, portanto, de modificação que, sob o pretexto de ampliar garantias processuais, compromete a linearidade do procedimento, fragiliza a

eficácia dos atos jurisdicionais e introduz risco real de controvérsias prescricionais que podem inviabilizar a adequada prestação jurisdicional.

Em síntese, o PL nº 2.642/2021 (i) cria um modelo de investigação defensiva cercado de incertezas constitucionais e institucionais; (ii) avança sobre prerrogativas do Ministério Público previstas em lei complementar; (iii) fragiliza a higidez da prova e a proteção de vítimas e testemunhas; (iv) amplia custos, assimetrias e disputas laterais sobre admissibilidade, autenticidade e cadeia de custódia; (v) dificulta a condução regular do processo pelo juiz; e (vi) introduz mecanismos concretos de retardamento procedimental, com potencial de favorecer estratégias protelatórias e a prescrição.

## 8 – Conclusão

Por essas razões, entendemos que o projeto, ao menos em seu estado atual, não se encontra maduro para deliberação. A matéria exige debate institucional mais amplo, escuta qualificada dos órgãos de persecução penal, exame rigoroso de compatibilidade constitucional e avaliação concreta de seus impactos sobre a eficiência, a integridade probatória e a proteção dos direitos fundamentais de todos os envolvidos no processo penal, não apenas do imputado, mas também das vítimas, testemunhas e da própria sociedade.

Brasília-DF, 07 de abril de 2026.





José Schettino  
Presidente da ANPR

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tarcísio José Sousa Bonfim', enclosed within a blue oval shape.

Tarcísio José Sousa Bonfim  
Presidente da CONAMP

Pedro Maia Souza Marques  
Presidente CNPG