

Exma. Sra. Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal

A **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, por seus advogados, respeitosamente, à presença de V.Exa, propor a presente

ação direta de inconstitucionalidade

(CF, art. 102, I, a)

com

pedido de medida cautelar

(Lei n. 9.868/99, art. 10)

em face da Lei n. 7.917/2018, de 16 de março de 2018 (DOE de 19/3/2018), editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que legislou sobre matéria processual, em manifesta violação ao art. 22, I, da CF, nos termos e pelos fundamentos a seguir deduzidos.

I – A inconstitucionalidade manifesta da Lei n. 7.917/2018 do Rio de Janeiro que invadiu a competência do legislador federal para dispor sobre norma processual

Esclarece a AMB que a lei ora impugnada é de uma inconstitucionalidade tão patente que chegou a ser vetada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, porém, em seguida, foi objeto de votação pela Assembleia do Estado que derrubou o veto, tudo levando a crer que teria legislado em proveito também de alguns membros da Assembleia que já estão cumprindo ordem de prisão de natureza provisória ou que poderão, em breve, estar submetidos a ordem dessa natureza.

Com efeito, a lei ora impugnada tratou claramente de matéria da competência do legislador federal (CF, art. 22, I), ao dispor sobre direito processual penal, para o fim de impor um limite máximo de tempo à vigência da prisão de natureza provisória (180 dias).

Veja-se o seu texto:

“Art. 1º. É de 180 (cento e oitenta) dias o tempo máximo de permanência de preso provisório em qualquer das unidades integrantes do Sistema Penitenciário Estadual.

Art. 2º Vencido o prazo constante ao art. 1º, o preso será apresentado e entregue ao juízo da Vara de Execuções Penais para as providências que entender cabíveis, inclusive o recolhimento às carceragens existentes nas diversas instalações do Tribunal de Justiça.

Art.3º. Não será permitido o retorno ao Sistema Penitenciário Estadual de preso provisório com base nas mesmas fundamentações anteriores.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

O artigo 1º determinou, de forma clara, que o tempo máximo de permanência de preso provisório nas unidades integrantes do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro é de 180 (cento e oitenta) dias, venha a ordem de onde vier, ou seja, da Justiça Comum, da Justiça Eleitoral ou da Justiça Federal.

Findo esse prazo, o acautelado deverá ser apresentado e entregue ao Juízo da Vara de Execuções Penais competente, que, por sua vez, deverá adotar as providências cabíveis, dentre elas a de proceder o recolhimento do preso às carceragens existentes no Tribunal de Justiça (e aí surgiria o problema com relação aos presos provisórios alcançados pelo artigo 1º, mas que tiveram ordem de prisão expedida pela Justiça Federal e/ou Eleitoral).

A norma simplesmente veda o retorno do acautelado ao Sistema Penitenciário com base nas mesmas razões que tiverem fundamentado sua prisão.

É manifesta a criação de um nova ordem legal/processual a ser observado pelo Poder Judiciário sediado no Estado do Rio de Janeiro, nos processos criminais que tenham dado causa a ordem de prisão de natureza provisória.

A bem da verdade, o legislador estadual criou um prazo máximo para a prisão preventiva, cuja disciplina legal está posta de forma exaustiva no Código de Processo Penal, como se pode ver dos artigos 312 a 316:

*Capítulo III
Da Prisão Preventiva*

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

Parágrafo único. A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º).

Art. 313. Nos termos do art. 312 deste Código, será admitida a decretação da prisão preventiva:
I - nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos;
II - se tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 64 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência;

Parágrafo único. Também será admitida a prisão preventiva quando houver dúvida sobre a identidade civil da pessoa ou quando esta não fornecer elementos suficientes para esclarecê-la, devendo o preso ser colocado imediatamente em liberdade após a identificação, salvo se outra hipótese recomendar a manutenção da medida.

Art. 314. A prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar pelas provas constantes dos autos ter o agente praticado o fato nas condições previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 23 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Art. 315. A decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada.

*Art. 316. **O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no correr do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem***

A regra do art. 316 indica, inclusive, que a prisão preventiva não poderia mesmo ter prazo limite, dada a possibilidade de durar durante todo o “correr do processo”.

A norma contida no art. 1º da lei ora impugnada, no entanto, ao estabelecer o prazo máximo de 180 dias para o tempo máximo da prisão de natureza provisória, fez algo que somente o legislador federal pode veria fazer, mediante a inserção dessa regra dentre as existentes nos artigos 312 a 316 do Código de Processo Penal.

Da mesma forma o art. 3º da referida lei, ao dispor no sentido de que “*não será permitido o retorno ao Sistema Penitenciário Estadual de preso provisório com base nas mesmas fundamentações anteriores*”, incidiu na mesma ofensa, porque deu caráter de definitividade ao prazo de 180 dias, vedando ao Poder Judiciário impor outra ordem de prisão preventiva.

Referidos dispositivos assemelham-se a um *habeas corpus* coletivo repressivo e preventivo. Repressivo para aqueles que estejam presos provisoriamente há mais de 180 dias e preventivo para aqueles cujo tempo de acautelamento provisório venha a alcançar os 180 dias, no Estado do Rio de Janeiro. Alcança, assim, inclusive membros da Assembleia Legislativa que estejam eventualmente presos provisoriamente.

A justificativa do legislador estadual, para a criação desse *habeas corpus* coletivo repressivo/preventivo após o 180º dia de prisão de natureza provisória, é uma suposta morosidade do Poder Judiciário.

Isso mesmo. Constou da justificativa do projeto de lei que a libertação dos presos preventivos fará com que “*o nosso Poder Judiciário assumirá a agilidade necessária ao enfrentamento de algo que é inaceitável e que, além das injustiças permanentes, contribui para a superlotação de nossas cadeias.*”

E terminou a justificativa afirmando que “*se a causa é a morosidade da justiça, é natural que o Poder Judiciário arque com as consequências*”, porque “*tem sido muito fácil ao poder judiciário lavar as mãos*”.

Com a ressalva do devido respeito, de acordo com informação disponibilizada pelo CNJ (intitulada “Justiça Estadual: alta produtividade com 63 milhões de ações”, publicada em 26/9/2017) a Justiça do Estado do Rio de Janeiro foi a mais produtiva no ano de 2016 (dados contidos no Justiça em Números de 2017):

“Detentor do maior número de ações em tramitação, assim como de casos novos, a Justiça estadual também apresenta índice de produtividade alto. Em média, em 2016, cada juiz estadual solucionou 1.773 processos, mais de sete por dia útil. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) teve a maior taxa de produtividade, com 3.388 ações resolvidas por magistrado, destaque entre os tribunais de grande porte. Nas unidades de médio porte, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) atingiu a melhor marca, com 2.084 casos, enquanto o tribunal de pequeno porte mais produtivo foi o de Mato Grosso do Sul (TJMS), com 1.597 processos baixados por juiz.”

Há mais. De acordo com o mesmo CNJ, em outro estudo estatístico, o prazo médio de duração das prisões provisórias no Estado do Rio de Janeiro alcança 375 dias. Somente no Estado de Rondônia o prazo seria inferior à 180 dias (cópia anexa do “Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais”).

Seria cômico, se não fosse trágico. Um dos poderes instituídos (o Legislativo) compreende que o excesso da população carcerária (os presos provisoriamente) decorre da morosidade do Poder Judiciário em julgar os processos (condenando ou absolvendo) e resolve, sem ter competência legislativa para tanto (que não é estadual, mas federal), determinar a soltura dos presos provisórios após o prazo de 180 dias, sob a ótica de que assim dispendo estaria fazendo com que “o Poder Judiciário arque com as consequências”.

Ocorre que, se há algum “culpado” certamente não é o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, d.v.

Explique-se o óbvio: o que importa ao Poder Judiciário quanto aos processos de natureza criminal é que tramitem com a celeridade devida e que haja o cumprimento de suas decisões, sejam as condenatórias, sejam as absolutórias.

Então, **se o legislador federal** (que possui competência para dispor sobre a matéria) **fixasse o prazo máximo de 180 dias para a prisão preventiva, caberia aos membros do Poder Judiciário observá-lo.** Nada mais.

A soltura dos presos provisórios após os 180 dias estaria sendo observada por imperativo legal de quem dispõe da competência para impor esse prazo: o Congresso Nacional.

No caso sob exame, porém, um Estado da Federação -- e justamente aquele que está sofrendo intervenção federal na área de segurança pública -- resolveu impor uma ordem de soltura ampla e geral aos presos provisórios, após o transcurso do prazo de 180 dias do acautelamento.

E aí surge a indagação sobre a quem interessa tal medida. A os cidadãos fluminenses é que não parece ser do interesse, d.v., a libertação de grande parte dos presos provisórios naquele Estado, de forma ampla e geral, sem exame de cada caso pelo Poder Judiciário, apenas em razão do transcurso do prazo de 180 dias.

Importa dizer que não será o Poder Judiciário que estará “arcando com as consequências” da legislação inconstitucional e irresponsável editada pela Assembleia do Estado do RJ, mas sim a sociedade civil carioca.

Quanto à alegação de que todos os males do excesso da população carcerária decorrem da morosidade da Justiça, cumpre à AMB lembrar que ela decorre, em verdade, do aumento da criminalidade, que leva ao excesso de processos e, ao final, da omissão do Poder Executivo e Legislativo (justo ele) de APARELHAREM o Poder Judiciário para processar os envolvidos dentro do “prazo razoável de duração do processo”.

Uma mesma estrutura física (edifícios e mobiliário) e de pessoal (magistrados e servidores) jamais será capaz de suportar o aumento exponencial e vertiginoso de processos criminais que ocorreu em todo o País e igualmente no Rio de Janeiro.

A LOMAN, por exemplo, previu o número de 300, como máximo de processos para ser distribuído e julgado por cada Juiz anualmente, ao estabelecer que se ultrapassado esse número, poderia o Tribunal solicitar a criação de novos cargos:

*Art. 106 - Dependerá de proposta do Tribunal de Justiça, ou de seu órgão especial, **a alteração numérica dos membros do próprio Tribunal** ou dos Tribunais inferiores de segunda instância e dos Juízes de Direito de primeira instância.*

*§ 1º - **Somente será majorado o número dos membros do Tribunal se o total de processos distribuídos e julgados, durante o ano anterior, superar o índice de trezentos feitos por Juiz.***

*§ 2º - **Se o total de processos judiciais distribuídos no Tribunal de Justiça, durante o ano anterior, superar índice de seiscientos feitos por Juiz e não for proposto o aumento de número de Desembargadores, o acúmulo de serviços não excluirá a aplicação das sanções previstas nos arts. 56 e 57 desta Lei.***

Se esse é o número de processos que os magistrados haveriam de receber e julgar por ano, sendo certo e incontroverso que no Estado do Rio de Janeiro o número ultrapassa, e muito esse limite, a culpa pela morosidade deve ser atribuída aos Poderes que teriam a competência para criar novos cargos de servidores e magistrados. Não ao Poder Judiciário.

Pode-se atribuir ainda, à morosidade dos processos, até mesmo à falta de interesse dos bacharéis de direito para se candidatam aos cargos da magistratura, uma vez que é histórico o não provimento de todos os cargos nos concursos realizados. Dados públicos e notórios identificam um déficit de mais de 20% nos cargos da magistratura (fonte CNJ):

Apesar dos esforços, a Justiça ainda sofre com o déficit de magistrados, que se reflete no grande número de municípios sem juiz titular. Segundo o Justiça em Números 2017, os cargos vagos representavam 19,8% dos 18 mil juízes do País – cargos criados por leis, mas jamais efetivamente preenchidos. Em 2016, o Tribunal de Justiça de Pernambuco tinha 200 cargos vagos, mas só convocou 53 candidatos aprovados no concurso realizado no ano anterior. Geralmente, os cargos vagos deixam de ser providos quando há menos candidatos aprovados que o número de vagas abertas em concurso para juiz substituto ou quando o tribunal é impedido de convocar os juízes aprovados por restrições de orçamento. O maior índice de cargos vagos está na Justiça Federal (26%), mas outros ramos ostentam números parecidos: Justiça Militar Estadual (23%), Justiça Estadual (22%). Em termos absolutos, a maior quantidade de cargos vagos está nos tribunais de Justiça, onde faltam 4.391 juízes

E por mais que se critique a remuneração dos magistrados, afirmando que seria elevada e incompatível para um País como o Brasil, há um fato incontestável que desmente o falso argumento de que os magistrados receberiam remuneração excessiva: há vagas na magistratura que não são preenchidas. Se a remuneração fosse efetivamente tão atrativa, haveria uma verdadeira batalha para o ingresso na magistratura, como há, por exemplo, para o ingresso dos serviços notariais. O déficit de magistrados decorre, então, também do número insuficiente de pessoas aptas a ingressar na carreira.

Não é por isso, porém, que apenas no Estado do Rio de Janeiro se justificará a soltura ampla, geral e irrestrita dos presos provisoriamente após o prazo de 180 dias. **Tal opção legislativa somente será válida se for adotada pelo legislador federal.**

Como não foi adotada pelo legislador federal e sim pelo estadual, tal disciplina está usurpando claramente a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do art. 22, I, da CF, pois não compete ao legislador estadual dispor sobre normas de direito processual. A jurisprudência desse eg. STF é pacífica no sentido da violação ao art. 22, I, da CF, por leis estaduais que pretendem dispor sobre matéria típica de direito processual:

EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.816/2007 DE ALAGOAS, INSTITUINDO DEPÓSITO PRÉVIO DE 100% DO VALOR DA CONDENAÇÃO PARA A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PROCESSUAL. ART. 22, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 4161, Relator: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe-027 10-02-2015)

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 26 DA LEI COMPLEMENTAR N. 851/98 DO ESTADO DE SÃO PAULO. MATÉRIA PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. À União, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete privativamente legislar sobre direito processual. 2. **Lei estadual que dispõe sobre atos de Juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas, tem natureza processual e não meramente procedimental.** 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2257, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 26-08-2005)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...). 3. **Invade a competência da União norma estadual que disciplina matéria referente ao valor que deva ser dado a uma causa, tema especificamente inserido no campo do Direito Processual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.** (ADI 2655, Relator: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 26-03-2004)*

A inconstitucionalidade é patente e chapada, d.v., a justificar a suspensão cautelar da lei, por meio de decisão singular, sob pena de serem colocados em liberdade centenas ou milhares de presos provisórios, fora da hipótese legal, prevista no CPP.

II – A legitimidade da AMB para defender a higidez das decisões jurisdicionais e o regular funcionamento do Poder Judiciário

A legitimidade ativa *ad causam* da autora decorre do art. 103, IX, da Constituição Federal, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “entidade de classe de âmbito nacional”.

Nesse sentido, a autora representa, em âmbito nacional, a classe dos magistrados brasileiros, e apresenta, dentre os seus objetivos institucionais, tanto a defesa dos direitos da classe dos magistrados, como a defesa dos interesses difusos relacionados ao regular funcionamento do Poder Judiciário.

Acresce que, ao dispor de forma a tornar ineficaz as decisões proferidas pelos magistrados (as decisões que impõe a prisão preventiva por prazo superior a 180 dias), mostra-se clara a legitimação da AMB para impugnar a lei estadual, uma vez que é manifesta a pertinência temática entre o objeto da ação e os fins da entidade.

Ademais, a jurisprudência dessa Corte já assentou também como uma das hipóteses de cabimento de ação direta de inconstitucionalidade à AMB, a de realizar a defesa do regular funcionamento do Poder Judiciário:

“EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF).

1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8).”

(STF, Pleno, ADI-MC nº 1303, Ministro Mauricio Corrêa, DJ. 01.09.00)

No caso, está presente não apenas a legitimidade como também a pertinência temática, já que a AMB está questionando lei estadual tendo em vista a necessidade de preservar o regular funcionamento do Poder Judiciário.

III – Medida cautelar necessária

A lei ora impugnada é recentíssima e sua aplicação em face de processos em curso já pode estar ocorrendo, ainda que a AMB não tenha notícia. Presos acautelados provisoriamente há mais de 180 dias poderão ser colocados em liberdade e decisões jurisdicionais começarão a ser desrespeitadas.

Isso é iminente, e não se sabe o motivo pelo qual advogados e defensoria pública não passaram a exigir o cumprimento da referida lei, uma vez que ela está vigendo há mais de 2 meses.

No Estado do Rio de Janeiro, de acordo com informação dada pelo CNJ, **havia em janeiro de 2017, 9.156 presos provisórios com mais de 180 dias de custódia cautelar** (cópia anexa do “Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais). Tais presos (ou número assemelhado no presente ano de 2018) **serão colocados em liberdade com base uma lei manifestamente inconstitucional.**

A hipótese é clara de aplicação subsidiária ao processo de controle concentrado de constitucionalidade, da regra do CPC pertinente às tutelas de evidência e de urgência.

Tutela de evidência porque a violação da constituição é flagrante, literal e manifesta.

Tutela de urgência porque não se pode permitir a manutenção da sua vigência, sob pena de aceitar uma reversão completa das decisões que decretaram prisões provisórias no Estado do Rio de Janeiro, por meio de lei desprovida de qualquer legitimidade constitucional.

O caso sob exame é típico de atuação dessa Corte em sede de medida cautelar, como previsto no art. 10, não se podendo cogitar sequer da aplicação do rito do art. 12 da Lei n. 9.869/98, porque tal rito não permitirá o exame da questão com a urgência exigível.

Afinal, repita-se, *ad nauseam*, que a aplicação da lei aqui impugnada colocará em liberdade todos os presos provisórios acautelados há mais de 180 dias, inclusive membros da Assembleia Legislativa.

Daí o presente pedido para que V.Exa. eminente relator designado, examine e **defira o pedido de cautelar** por meio de decisão singular para suspender a eficácia da Lei n. 7.917/2018, de 16 de março de 2018 (DO de 20/3/2018), editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até posterior referendo do Plenário, na forma prevista no art. 10 da Lei n. 9.869/98.

IV – Pedido final

Deferida a medida cautelar e ouvido (a) a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, (b) a Advocacia Geral da União e o (c) Procurador Geral da República, requer a AMB que esse eg. Supremo Tribunal Federal julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 7.917/2018, de 16 de março de 2018 (DO de 20/3/2018), editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com efeito *ex tunc*.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 21 de maio de 2018.

P.p.



Alberto Pavie Ribeiro
(OAB-DF, nº 7.077)

(AMB-STF-ADI-RJ-PrisaoPreventiva)