



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

NOTA TÉCNICA CONJUNTA PGR/SRI n. 105/2019

EMENTA: Acordo Penal. Constitucionalidade, Juridicidade, relevância e oportunidade da matéria. Apoio à iniciativa legislativa.

1. INTRODUÇÃO

Em seu discurso de posse no cargo de Ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro enumerou algumas iniciativas legislativas que pretende enviar ao Congresso Nacional com o objetivo de melhorar a eficácia do Sistema de Justiça Criminal. Entre elas está a regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro do **Acordo Penal**, semelhante ao *plea bargain* norte-americano. A ideia é possibilitar à Justiça encerrar antecipadamente o processo penal nos casos em que o réu se declara culpado, por meio da homologação de acordo celebrado entre o Ministério Público (acusação) e o investigado (defesa).

Sobre o tema, várias instituições já manifestaram o seu posicionamento favorável à proposta do Ministro Sérgio Moro. Cita-se, como exemplo, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)¹, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE)², e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)³.

¹ Disponível em <http://www.anpr.org.br/noticia/5671>. Acesso em 14/01/2019.

² Disponível em <https://www.cnpge.org.br/index.php/comunicacao-menu/todas-noticias-cnpge-2/8244-plea-bargain-cnpge-divulga-nota-de-apoio-a-ministro-sergio-moro>. Acesso em 14/01/2019.

³ Disponível em <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/estudos/item/1953-estudo-sobre-a-adocao-do-plea-bargaining-no-sistema-penal-brasileiro.html>. Acesso em 14/01/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Nesta oportunidade, o **Ministério Público Federal manifesta-se favoravelmente à referida iniciativa legislativa**. E, objetivando contribuir com o debate, apresenta as seguintes considerações.

2. ANÁLISE

O ordenamento jurídico brasileiro já está familiarizado com institutos oriundos do Direito Penal consensual.

Com o advento da **Lei n. 9.099/1995**, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais, inaugurou-se um novo modelo de justiça criminal, qual seja, o da justiça penal consensual. Dentre outras medidas despenalizadoras, a Lei dos Juizados Especiais introduziu no sistema legal pátrio dois novos institutos – **transação penal e suspensão condicional do processo** – que são desdobramentos da justiça consensual.

No mesmo sentido caminhou a **Lei n. 12.850/2013**, que dispõe sobre as organizações criminosas, ao regulamentar o instituto da **colaboração premiada**. Espécie da justiça consensual, a justiça colaborativa premia o acusado que efetiva e voluntariamente colabore com a investigação criminal em curso.

Mais recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP editou a **Resolução n. 181, de 2017** (alterada pela Resolução CNMP n. 183, de 2017), que **introduziu o acordo de não-persecução penal** (art. 18), o qual se encontra em pleno funcionamento e apresenta um procedimento negocial transparente e respeitoso em relação aos direitos fundamentais⁴. Nele, por exemplo, está previsto que todo o processo de negociação deve ser

⁴ A despeito da importância do acordo de não-persecução penal implementado pela Resolução CNMP n. 181/2017, só é possível a realização do acordo quando for cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa (art. 18, *caput*).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

acompanhado por um defensor e deve ser gravado em áudio e vídeo. Tem-se também a previsão de controle prévio pelo Juiz acerca do cabimento do acordo e do conteúdo das condições avençadas. Em caso de discordância entre o Ministério Público e o Juiz, estabeleceu-se a aplicação de regramento análogo ao do art. 28 do Código de Processo Penal⁵.

Também se verifica a ampliação de institutos negociais no âmbito civil.

O acordo de leniência previsto na **Lei n. 12.846/2013**, conhecida como **Lei Anticorrupção**, ampliou o modelo consensual brasileiro no âmbito do direito público. De acordo com o previsto na Lei, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública pode **celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas** responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei, **desde que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo** (art. 16). A inserção do acordo de leniência no microssistema anticorrupção pátrio visou aperfeiçoar a eficiência do Estado na repressão a condutas ilícitas lesivas ao erário, especialmente nos casos de corrupção, com efetividade e celeridade na prestação estatal.

Outro marco na ampliação da justiça consensual no Brasil deu-se com a promulgação da **Lei n. 13.105/2015**.

Permeado pela ideia de **resolução consensual dos litígios**, o novo Código de Processo Civil buscou alcançar uma **duração razoável dos procedimentos**. Para tanto previu, dentre outros dispositivos, que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos

⁵ **Art. 28.** Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (Art. 3º, §§ 2º e 3º).

Merece menção a **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário** (Resolução CNJ n. 125/2010⁶) e a **Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público** (Resolução CNMP n. 118/2014⁷), implementadas pelo **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ) e pelo **Conselho Nacional do Ministério Público** (CNMP), respectivamente, com o objetivo de estimular os mecanismos consensuais de solução de litígios, **incentivando a negociação, a mediação, a conciliação e o processo restaurativo.**

A experiência acumulada até aqui mostra que podemos avançar um pouco mais nos espaços de consenso no processo penal, o que revela a importância, conveniência e oportunidade da iniciativa legislativa anunciada.

Note-se que, nada obstante as diferenças quanto à forma de regulamentação prevista em cada proposição legislativa em tramitação, **o Acordo Penal tem figurado, reiteradamente, na pauta de debates do Congresso Nacional.**

Em tramitação na Câmara dos Deputados, o **Projeto de Lei (PL) n. 8045/2010** pretende instituir um novo **Código de Processo Penal – CPP**. Nele há previsão de um procedimento sumário, no qual Ministério Público (acusação) e acusado (defesa) possam requerer juntos o julgamento antecipado do mérito e a aplicação imediata de pena nos crimes que não estejam

⁶ Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf. Acesso em 14/01/2019.

⁷ Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>. Acesso em 19/12/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

submetidos ao procedimento sumaríssimo e cuja sanção máxima cominada não ultrapasse oito anos (Art. 308 do Substitutivo).

Também na Câmara dos Deputados, tramita o **PL n. 10372/2018**, de autoria da Comissão de Juristas instituída para elaborar propostas legislativas de combate à criminalidade organizada. A proposta traz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal. Com redação semelhante à da Resolução CNMP n. 181/2017, o art. 2º do projeto acrescenta o art. 28-A ao Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689, de 1941) para estabelecer que “não sendo o caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstanciadamente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça, e com pena mínima inferior a quatro anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal...”.

Durante a tramitação do **Projeto de Lei n. 4850, de 2016** – conhecido como “10 Medidas de Combate à Corrupção” – constou no texto do Substitutivo aprovado pela Comissão Especial destinada a proferir Parecer sobre o projeto, a **previsão do acordo penal**, que poderia ser realizado entre o Ministério Público (acusação) e o réu (defesa) após o recebimento da denúncia até a sentença (Medida 12 do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Federal Onyx Lorenzoni).

Como se vê, pode-se afirmar que **a justiça consensual já é uma realidade no Brasil**. Diferentes ferramentas para a resolução de conflitos estão sendo incentivadas pelo ordenamento jurídico. Paulatinamente, como opção de política criminal, vai-se abandonando a ideia do processo penal puramente conflituoso e adotando as bases de um processo penal mais consensual. Não obstante o espaço já existente de justiça negociada, ainda há espaço para a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

ampliação no país, especialmente, no campo do processo penal.

A crescente demanda criminal é fruto da própria complexidade da sociedade atual. O alto número de processos criminais não é um problema restrito à realidade brasileira. Vários países se depararam com a mesma dificuldade enfrentada pelo Brasil: a de dar vazão à quantidade de ações penais e investigações criminais em curso. Daí a crescente propagação de institutos consensuais nos Códigos e legislações internacionais.

A expansão dos espaços de consenso para a resolução antecipada do processo ganha espaço no cenário jurídico como forma alternativa de solução dos conflitos penais. Com isso, **os encarregados da persecução penal ganham mais tempo para se dedicar à criminalidade mais grave, complexa e organizada**, trazendo, por conseguinte, importantes benefícios para a sociedade.

A utilização do **acordo penal**, fundado na autonomia de vontade dos atores envolvidos, para encerrar antecipadamente o processo **produz inúmeros benefícios**: poupa-se tempo e os altos custos de um processo judicial; a defesa sabe desde logo a pena a que o réu será submetido, deixando de lado as incertezas e as delongas do processo judicial; a acusação economiza recursos que poderão ser direcionados para uma atuação mais dedicada e eficiente em casos que não comportarem resolução consensual. Enfim, trata-se de uma importante ferramenta para a realização da justiça penal brasileira, pois, de um lado, garante mais eficiência à persecução penal e, de outro, mais previsibilidade do processo ao acusado.

Por isso, **o acordo entre o Ministério Público (acusação) e o réu (defesa) traduz-se num importante instrumento para a consecução de uma justiça mais ágil, eficiente, moderna e desburocratizada, sem,**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

contudo, **afastar-se da perspectiva de garantia dos direitos fundamentais do cidadão.**

O acordo, como regra, consegue diminuir a tensão entre o *ius puniendi* e o status *libertatis*, uma vez que possibilita chegar ao fim do processo, com uma decisão pactuada, e não imposta⁸.

Por fim, não há que se olvidar que **a celebração de acordos penais pelo Ministério Público decorre da opção pelo sistema acusatório realizada pela Constituição Federal.** Se o Ministério Público detém o monopólio da ação penal pública (art. 129, I, CF), também possui o poder discricionário de negociar ajustes em troca da não deflagração da ação penal ou de sua desistência, sendo a autoridade do Estado responsável pela negociação dos acordos penais, que será submetido ao crivo do Poder Judiciário.

O movimento favorável à consensualidade, portanto, não pode ser ignorado no âmbito interno. É chegada a hora de avançarmos um pouco mais. Como alternativa ao processo penal clássico, o acordo penal visa otimizar a utilização dos recursos materiais e humanos da justiça criminal, desburocratizar o processo penal, trazer celeridade a prestação jurisdicional e oferecer pronta resposta penal à coletividade.

Presente a prática adquirida com a aplicação dos institutos da transação penal, da suspensão condicional do processo e dos acordos de não-persecução penal (Resolução CNMP n. 181/2017), o Ministério Público Federal entende importante que a iniciativa legislativa sobre o acordo penal contemple os seguintes pontos:

i) crimes que serão abarcados pela possibilidade de acordo penal;

⁸ GIACOMOLLI, Nereu José. *Legalidade, oportunidade e consenso no Processo Penal na perspectiva das garantias constitucionais*: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Ed. 2006. p. 99.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

- ii)* ajuste em relação ao *quantum* de pena restritiva de liberdade a ser cumprida;
- iii)* destinação dos valores arrecadados nos acordos;
- iv)* eventual destinação dos valores para pagamento de advogados dativos para aqueles réus que não possuam condições de arcar com o custo de um advogado privado e na localidade não possuía Defensoria Pública; e
- v)* criação de centrais para o acompanhamento do cumprimento dos acordos.

3. CONCLUSÃO

Assim, **o Ministério Público Federal manifesta-se favorável à iniciativa legislativa e coloca-se à disposição** para contribuir na construção do mencionado projeto de lei sobre o **Acordo Penal**.

Brasília/DF, 15 de janeiro de 2019.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF
(Criminal)

Carlos Alberto Vilhena
Subprocurador-Geral da República
Secretário de Relações Institucionais