



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado e Doutorado

JOÃO RENATO BORGES ABREU

**PROCEDIMENTO ABREVIADO PELO ACORDO DE CULPA NO DEBATE
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

BRASÍLIA
2021

JOÃO RENATO BORGES ABREU

**PROCEDIMENTO ABREVIADO PELO ACORDO DE CULPA NO DEBATE
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, para a obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Alice Rocha da Silva

Área de Concentração 1: Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa II: Políticas Públicas, Processo Civil, Processo Penal e Controle Penal.

**BRASÍLIA
2021**

JOÃO RENATO BORGES ABREU

**PROCEDIMENTO ABREVIADO PELO ACORDO DE CULPA NO DEBATE
LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para obtenção do Título de
Mestre em Políticas Públicas, Estado e
Desenvolvimento, aprovada em 16/07/2021,
pela banca examinadora constituída pelos
professores:

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Alice Rocha da Silva
Orientadora

Prof. Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger
Examinador

Prof. Dr. Américo Bedê Freire Júnior
Examinador

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, pois é nele que guardo as minhas energias. A minha família, aos que me ajudaram até aqui e ao meu país.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, minha especial gratidão a Deus, por ter me guiado e abençoado em todos os momentos de minha vida; por ter colocado pessoas extraordinárias em meu caminho, que foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

Agradeço a Fernanda Graziela Barreiros e Silva por todo o companheirismo e a enorme abdicação. Ela que nunca mediu esforços para me ajudar e estar junto de mim neste último ano, sendo minha confidente e amiga nos momentos de intensa dedicação e estresse. Foram momentos difíceis, de fortes emoções, e não bastasse o enorme desafio deste curso, também lidamos com o momento grave de pandemia produzido pelo vírus da covid-19, e graças a sua presença consegui caminhar de maneira mais leve e centrada.

Agradeço a toda família Moreira Lopes, nas pessoas de João Herculino de Souza Lopes Filho e Rafael Aragão Souza Lopes, que viabilizaram esse sonho e me concederam a oportunidade de estudar e concluir o curso de Mestrado no Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Minha eterna gratidão a José Francisco Moreira Lopes e Andreia Suzani Silva, que me receberam e me acolheram em Brasília, oferecendo todo o auxílio necessário para que eu me sentisse como se estivesse em minha terra natal.

Agradeço, também, aos meus pais, irmãs e cunhado, por serem meus alicerces, me auxiliando sempre que preciso. Sinto-me orgulhoso pela família unida e dedicada a qual pertença.

Agradeço o professor Antônio Henrique Graciano Suxberger, quem me concedeu a oportunidade de fazer estágio docente e muito me acrescentou no conteúdo das ciências penais.

Minha eterna gratidão a Professora e Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito do Uniceub, Lilian Rose Lemos Rocha, pelo suporte e zelo com a minha carreira profissional, além de ser uma inspiração pelo seu modo de agir, com sua carreira honrosa, sempre atenciosa e justa.

Agradeço ao General Ajax Porto Pinheiro por ser um exemplo de líder e pessoa para mim, por estar sempre disposto a me ajudar. Agradeço ainda aos irmãos que Brasília me concedeu, Gabriel, Aylon e Thiago, são aliados para todos os momentos.

Agradeço aos meus amigos de Montes Claros que mesmo de longe continuam sendo peças fundamentais para conseguir caminhar pelo caminho da honestidade, do progresso e da sabedoria. São muitos anos de carinho e companheirismo.

Por fim, agradeço, especialmente, a minha estimada Professora Orientadora, Dra. Alice Rocha da Silva, por sua disponibilidade, incansável paciência e dedicação. Profissional de garbo saber jurídico e de reconhecida habilidade em metodologia científica, o que muito contribuiu para a conclusão desta pesquisa.

“A liberdade dos governados consiste em pautar a própria existência em uma norma permanente, comum a cada membro daquela sociedade, proclamada como tal pelo Poder Legislativo; liberdade de seguir minha própria vontade em todas as situações não prescritas pela norma e de não se estar sujeito à vontade inconstante, incerta e arbitrária de outro homem.”

John Locke

RESUMO

A presente dissertação realizou o estudo de caso do debate legislativo em torno do Acordo Penal, também conhecido como Acordo de Culpa. O intuito foi demonstrar se esse instituto jurídico, que comporia a justiça penal negociada no Brasil, seria a alternativa indicada para enfrentar o problema público do congestionamento do sistema de justiça criminal. A modalidade sugerida incluiria no ordenamento jurídico a possibilidade do réu, por meio do reconhecimento de culpa, abreviar o processo para imposição antecipada da sanção penal. A proposta legislativa foi apresentada mediante o Projeto de Lei n. 882/2019, o qual ficou conhecido como Pacote de Lei Anticrime. A inclusão do artigo 395-A do Código de Processo Penal objetivava garantir a possibilidade de, após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, requerer, mediante acordo penal, a aplicação imediata das penas. A pesquisa se dedicou a demonstrar como e por quais motivos o acordo penal foi apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. Trouxe também os argumentos dos parlamentares para retirá-lo do texto final, que foi à votação em plenário na Câmara dos Deputados. O objetivo geral deste trabalho é aclarar o debate legislativo que debruçou no tema do acordo penal. O objetivo foi alcançado por meio dos objetivos específicos, quais sejam: apresentar os pontos que foram negligenciados no certame realizado no Congresso Nacional, transpassando pela exposição da relação do acordo penal com os números carcerários, e também pelos crimes de obrigatoriedade de persecução (aqueles que têm a ação penal como mandatória); esclarecer a diferença entre o acordo penal e o *plea bargaining* (instituto de soluções negociadas dos Estados Unidos). O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, com uma abordagem jurídico-propositiva, perante uma base referencial lastreada nos conhecimentos do Direito e das políticas públicas. Observou-se que a vasta quantidade de ações penais, a lentidão na instrução processual e os altos números de presos provisórios demonstraram a urgente necessidade de uma reforma no sistema de justiça criminal. O estudo concluiu que o acordo penal se apresenta como um dos instrumentos dessa reforma capaz de minimizar os problemas citados. Assim, o trabalho configura um estudo de análise de políticas públicas que consubstanciará a decisão política legislativa para a aprovação do acordo penal, com nova redação, no Novo Código de Processo Penal (em tramitação no Poder Legislativo).

Palavras-chave: Pacote de Lei Anticrime; Acordo Penal; Procedimento Abreviado; Sistema de Justiça Criminal; Processo Penal; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The thesis carried out the case study of the legislative debate around the Penal Agreement, also known as the Guilt plea agreement. The intention was to demonstrate whether this legal institute, which would make up the criminal justice negotiated in Brazil, will be the designated alternative to face the public problem of the congestion of the criminal justice system. The suggested modality would include in the legal system the possibility of the defendant, through the acknowledgment of guilt, to shorten the process for the early imposition of the penal sanction. The legislative proposal was presented through Bill No. 882/2019, which became known as the Anti-Crime Law Package. The inclusion of article 395-A of the Code of Procedure was intended to guarantee the possibility of, after receiving the complaint or complaint and until the beginning of the instruction, the Public Prosecutor's Office or the plaintiff and the accused, assisted by their defender, to request, through criminal agreement, the immediate application of penalties. The research was dedicated to demonstrating how and for what reasons the criminal agreement was presented by the Executive Branch to the Legislative Branch. It also brought the arguments of parliamentarians to remove it from the final text, which was voted on in plenary in the Chamber of Deputies. The general objective of this work is to answer if the penal agreement is the adequate alternative, of public policies, to impact the public problem of the congestion of the criminal justice system. The objective was achieved through the specific objectives, namely: clarifying the points that were neglected in the event held at the National Congress, including the exposure of the relationship of the criminal agreement with the prison numbers, and also the mandatory prosecution crimes (those that have the criminal action as mandatory); clarify the difference between the penal agreement and the plea bargaining (United States Institute of negotiated solutions). The method used was the hypothetical-deductive one, with a juridical-propositional approach, in front of a referential base based on the knowledge of Law and public policies. It was noted that the vast number of prosecutions, the slow process of prosecution, and the high numbers of pre-trial detainees demonstrated the urgent need for reform in the criminal justice system. The study concluded that the penal agreement presents itself as one of the instruments of this reform capable of minimizing the mentioned problems. Thus, the work configures a study of analysis of public policies that will substantiate the legislative policy decision for the approval of the penal agreement, with new wording, in the New Code of Criminal Procedure (under way in the Legislative Power).

Keywords: Anti-Crime Law Package; Penal Agreement; Abbreviated Procedure; Penal System; Criminal proceedings; Public policy.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPP	- Acordo de Não Persecução Penal
CCJ	- Comissão de Constituição e Justiça
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CONAMP	- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DEPEN	- Departamento Penitenciário Nacional
DF	- Distrito Federal
GTPENAL	- Grupo de Trabalho do Pacote de Lei Anticrime
MJSP	- Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	- Ministério Público
LaE	- Law and Economics
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PSL	- Partido Social Liberal
STF	- Supremo Tribunal Federal
UFRN	- Universidade Federal do Rio Grande do Norte

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tempo médio de tramitação dos processos criminais e não-criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau, por tribunal.	55
Gráfico 2 – Taxa de congestionamento para os Estados da Federação.....	56
Gráfico 3. Série histórica das execuções penais	59
Gráfico 4. Série histórica dos casos novos e pendentes criminais no 1º grau, no 2º grau e nos tribunais superiores, excluídas as execuções penais	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Constituição do GTPENAL de acordo com a representação partidária	244
Quadro 2– Linha do tempo do PL/882 de 2019	32
Quadro 3 - Pessoas privadas de liberdade – Estatísticas CNJ	58
Quadro 4 - Prisões penais por natureza da medida por UF	58
Quadro 5 - Comparativo do Acordo Penal e o <i>Plea Bargaining</i>	79
Quadro 6: Problemas, Políticas, Instrumentos e Atores	87
Quadro 7: Mapa de posicionamento dos atores na fase pré-decisória	10909

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - O ACORDO PENAL NO PACOTE ANTICRIME	21
1.1 Histórico e Tramitação do Acordo Penal.....	23
1.2 A justificativa do Poder Executivo para propor o Acordo Penal	33
1.3 Como o Acordo Penal foi apresentado?	35
1.4 Os Debates: quais os principais motivos da rejeição da proposta?	399
CAPÍTULO 2 - ACORDO PENAL E A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTO ABREVIADO	455
2.1 O enquadramento do Acordo Penal no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro 477	
2.1.1 <i>A influência do acordo penal sob o Sistema Penitenciário</i>	499
2.1.1.1 <i>A reincidência como porta de entrada do sistema penitenciário</i>	511
2.1.1.2 <i>Morosidade, taxa de congestionamento e elevado número de presos provisórios</i> 544	
2.1.1.3 <i>O desencarceramento proposto pelo Acordo Penal</i>	60
2.1.2 <i>A possibilidade de o Acordo Penal trazer eficiência nos casos de judicialização obrigatória</i>	62
2.1.2.1 <i>Full Trial e o devido processo legal</i>	655
2.1.2.2 <i>Alcance da efetiva prestação jurisdicional à sociedade nos casos criminais através do procedimento abreviado</i>	677
2.2 O Acordo Penal vs Plea Bargaining	722
2.2.1 Comparação Dos Institutos	74
2.2.1.1 <i>Modelos de Justiça do Brasil e EUA</i>	80
2.2.1.2 <i>Semelhanças e diferenças entre o Guilty plea e o Acordo Penal</i>	833
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DO ACORDO PENAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	85
3.1 O Congestionamento da Justiça Criminal como um problema público	911
3.2 O Acordo Penal como alternativa de solução do problema do congestionamento da justiça criminal	977
3.2.1 <i>Análise Econômica do Acordo Penal</i>	98
3.2.2 <i>Racionalidade e utilidade do acordo penal</i>	1022
3.3 Análise de Viabilidade Política e de Implementação (AVPI) do Acordo Penal 1066	
3.4 Relatório de Análise de Políticas Públicas do Acordo Penal	1122
CONCLUSÃO	1155
REFERÊNCIAS	1188
ANEXO A – RELATÓRIO DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA DO ACORDO PENAL COMO FERRAMENTA PARA TRAZER RESPOSTA CÉLERE ÀS AÇÕES PENAIAS	13939
ANEXO B – ENTREVISTAS	1444
ANEXO C - QUADROS COMPARATIVOS – DECISÕES DO GT	14848

INTRODUÇÃO

As rápidas mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas levaram a justiça penal brasileira a criar mecanismos que buscassem se adequar e melhorar sua resposta jurisdicional, como pode ser observado com a constante inclusão de ferramentas negociais no ordenamento jurídico. Todavia, o modelo atual ainda não alcançou o seu ideal (e está longe disso), não conseguindo ser eficaz na resposta rápida e efetiva aos fatos criminais. Essa insuficiência gera desconfiança da sociedade no sistema de justiça criminal¹, além de dificultar os fins políticos-criminais do sistema jurídico.

A opinião acima apresentada é comum entre os doutrinadores, haja vista a frase utilizada por Leonardo Trigueiro em sua dissertação de mestrado na UFRN, em 2016, em que escreveu sobre a impunidade e a forma de se punir no Brasil: “a sociedade brasileira clama por mais efetividade da Justiça e do Direito Penal na tutela efetiva da defesa da sociedade”². O país vive uma grave crise de capacidade de resposta punitiva do Estado ao crime. A Justiça Penal não consegue produzir Segurança Pública³, e muito disso ocorre em razão do plano teórico não se comunicar com o prático; em outras palavras, o sistema normativo não vem alcançando o resultado de uma boa política-criminal.⁴

A ineficiência das normas é causa do congestionamento na Justiça Penal. O problema público é produzido pela somatória do excesso de fatos criminosos (sociedade violenta) com investigações deficitárias (em grande parte dos casos), acrescida de um processo lento em que a materialização dos direitos fundamentais e garantias individuais no processo penal detêm certa seletividade⁵. Todo esse processo é finalizado com um sistema penitenciário criminógeno

¹ Nesta pesquisa será utilizada a terminologia Sistema de Justiça Criminal no sentido da junção das organizações policiais, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário, concentrando esforços em conjunto para viabilizar o processamento dos conflitos classificados como delitos nas leis penais existentes no país. Frisa-se, ainda, que há diferença do termo Sistema Penal, pois esta é o resultado do Sistema de Segurança Pública com o Sistema de Justiça Penal. RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*. Ano 2, Número 1, agosto de 2010. Disponível em: www.isp.rj.gov.br/revista. Acesso em 17 jan. 2021.

² TRIGUEIRO, Leonardo Cartaxo. *Direito de punir e impunidade: uma busca pela redefinição da punição no sistema penal brasileiro*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016. p. 13.

³ Deve entender aqui que a Segurança Pública está citada como dever do Estado em garantir a proteção dos cidadãos e os seus patrimônios, criando e mantendo uma ordem pública. (Art. 144 da Constituição Federal).

⁴ TRIGUEIRO, Leonardo Cartaxo. *Direito de punir e impunidade: uma busca pela redefinição da punição no sistema penal brasileiro*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016. p. 13.

⁵ Essa seletividade é ligada aos problemas institucionais do Sistema de Justiça Criminal. Em entrevista para a TV Câmara o relator do novo Código de Processo Penal, Deputado João Campos (Republicanos – GO), suscitou que o Código de Processo Penal em vigor teve a influência do Estado Novo (1937 – 1946), dentro de um regime “autoritário, indissociavelmente ligado ao ideário fascista”. Por outro lado, ele avalia que a Constituição de 1988

que, ao invés de “ressocializar” o indivíduo, favorece o cometimento de mais crimes⁶, e o resultado não poderia ser diferente do atual. Assim, ao longo desta pesquisa, restará comprovado que o sistema vigente possui deficiências e requer uma urgente reforma normativa e institucional.

Nesse cenário, o Poder Executivo, visando atender os anseios sociais de uma justiça penal eficiente, propôs o instituto jurídico denominado “acordo penal”⁷⁸. Trata-se de um método alternativo de resolução dos conflitos penais que proporcionaria às partes a possibilidade de realizar um acordo, por meio do reconhecimento de culpa, para aplicação imediata da pena. Essa seria mais branda e pouparia o acusado dos desgastes processuais, o que modificaria a própria estrutura da jurisdição criminal.

No Brasil, essa modalidade de justiça ainda encontra muita resistência. A inclusão dos acordos de admissão de culpa e o procedimento abreviado⁹ são vistos, por parte da doutrina, como “veneno”, por entender que a dosagem dos institutos excede o cabível no processo penal brasileiro¹⁰. Nessa esteira, outra crítica diz respeito à renúncia ao exercício de alguns direitos fundamentais, como, por exemplo, a garantia constitucional (CF, art. 5º, inc. LXIII) da não autoincriminação (*Nemo tenetur se detegere ou Nemo tenetur se ipsum accusare ou Nemo tenetur se ipsum prodere*)¹¹. Todavia, importante frisar que nem toda restrição de direitos

teve como resultado “um rol generoso de garantias processuais penais que, por vezes, tem sido interpretado com exacerbado liberalismo”. Esse ponto será melhor abordado adiante no texto, ainda na introdução. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo ao projeto que atualiza o Código de Processo Penal é apresentado e pode ser votado em julho*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/540262-substitutivo-ao-projeto-que-atualiza-o-codigo-de-processo-penal-e-apresentado-e-pode-ser-votado-em-julho/>. Acesso em 16 abr. 2021.

⁶ VIEIRA, Raphael Douglas. *Da seletividade do Sistema Penal Brasileiro e a falência do Sistema Penitenciário Nacional*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Manaus, 2018.

⁷ A nomenclatura Acordo Penal será utilizada nesta dissertação como definido no texto apresentado no Projeto de Lei Anticrime, n. 882/2019, que incluiria o artigo 395-A no CPP. Essa terminologia é bastante ampla, abarcando os demais institutos negociais no Direito Penal, como, por exemplo, o Acordo de Não Persecução Penal. Entretanto, será utilizada como sinônimo de acordo de culpa, o que será melhor explicado no tópico 1.3, que abordará como o acordo foi apresentado para o debate legislativo.

⁸ A proposta do Acordo Penal trouxe à tona a tendência de ampliação do consenso na justiça criminal, já que nos últimos anos a Justiça brasileira vem optando, em muitos dos casos, pela utilização dos institutos de soluções negociais. Cite-se: suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n. 9.099/1995), transação penal (art. 76 da Lei n. 9.099/1995), acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP, acrescentada pela Lei n. 13.964/2019), que englobam boa monta dos crimes do Código Penal, além dos instrumentos de colaboração premiada (Lei n. 12.850/2013) e do acordo de leniência (Lei n. 12.846/2013).

⁹ O procedimento abreviado consiste em uma solução acordada para processos penais já instaurados em que o acusado, diante da acusação já formalizada em juízo, reconhece a culpa para adiantar o processo para fase da imposição da pena, a qual será mais branda.

¹⁰ LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O Plea bargaining no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019.

¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

acarreta prejuízos àquele que a ela se sujeitou. E mais, viver em sociedade, por vezes, é suportar as restrições de direitos, voluntariamente ou de maneira imposta, a fim de garantir o interesse da coletividade.¹²

Aury Lopes Junior é um dos principais autores que disserta contra essa modalidade negocial. No prefácio do livro “Barganha”, de Vinicius Vasconcellos, ele expressou que um dos motivos de ser contrário ao Acordo Penal é pela ausência de estudos sérios e profundos a respeito do impacto carcerário na hipótese de se implementar o acordo de admissão de culpa. Para o autor, o Brasil repete o erro de “legislarmos primeiro, para ver o que vai ocorrer depois[...]”¹³. Em outros termos, entende que é preciso haver análises de políticas públicas na criação de normas judiciais penais, alegação que corrobora e converge com o intuito desta pesquisa e demonstra a sua importância e sua inovação.

Outro motivo que contribui para a repulsa do acordo penal no Brasil é o modo como a formação acadêmica dos operadores do direito é trabalhada. O conteúdo programático das faculdades e pós-graduações não está conectado com a gestão pública, e não há disciplinas voltadas para a Segurança Pública ou para Políticas Públicas. Em contrapartida, grande parte dos cursos oferecem e enfatizam disciplinas que abordam direitos/garantias individuais e fundamentais, ocasionando um distanciamento do operador de uma visão mais pragmática da norma. Com isso, gera-se uma disfuncionalidade no sistema e na integração dos atores na elaboração das políticas criminais.¹⁴

O acordo penal se apresenta, entretanto, como uma alternativa inevitável para que a justiça criminal alcance sua finalidade. Essa afirmação é corroborada por diversos países pelo mundo que ampliaram os institutos negociais (flexíveis) nos seus ordenamentos jurídicos, como, inclusive, as nações de tradição do Direito Romano-Germânico, que utilizam a codificação para estruturar o processamento dos litígios, mesmo sistema utilizado pelo Brasil¹⁵.

¹² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.27.

¹³ VASCONCELLOS, Vinicius G. Barganha no processo penal e o autoritarismo "consensual" nos sistemas processuais: a justiça negocial entre a patologização do acusatório e o contragolpe inquisitivo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 953, p. 261-279, mar. 2015, p. 16.

¹⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. A soltura de "André do rap" vai além do artigo 316 do CPP. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-18/segunda-leitura-soltura-andre-rap-alem-artigo-386-cpp>. Acesso em: 20 mar. 2021.

¹⁵ Essa referência é colocada para expor a relação histórica, pois atualmente a aproximação dos sistemas *comum law* e *civil law* estão cada vez maior, acompanhando o processo de globalização, os sistemas estão utilizando ferramentas para alcançar o modelo adequado para cada realidade. GALIO, Morgana Henicka. *História e formação dos sistemas civil law e common law: a influência do direito romano e a aproximação dos sistemas*. História do direito II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Eneá de Stutz e Almeida, Juliana Neuenschwander Magalhães, Antonio Carlos Wolkmer. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

O avanço dessa modalidade de justiça penal, viabilizou os negócios jurídicos bilaterais, os quais, por meio da admissão de culpa do acusado, abreviaram ou anteciparam o julgamento do caso, para aplicação imediata da pena, como aconteceu na Alemanha, Itália e Argentina, por exemplo.¹⁶

Visto isso, percebe-se que o debate no Brasil a respeito da abreviação do procedimento por meio do acordo de culpa se mostra tardio em comparação ao resto do mundo, fazendo-se necessário e urgente. Frisa-se que essas alternativas de soluções penais são estimuladas por organismos internacionais há décadas, como se verifica na recomendação do Conselho da Europa, que defende que os países devem reconhecer a discricionariedade persecutória e permitir que o autor da ação penal elabore ou alcance medidas para desjudicialização dos casos banais.¹⁷

Importante salientar que por aqui, a utilização do modelo de justiça negocial evoluiu para os crimes de menor potencial ofensivo (aqueles que não encarceram)¹⁸. Por isso, não se fala em um instrumento estranho, pois o ordenamento jurídico presente já utiliza as soluções penais negociadas, como é o caso do Juizado Especial Criminal. Ocorre que a causa preponderante do congestionamento, que contribui para a superpopulação carcerária e principalmente no que se refere à questão da reincidência do infrator, que tem o sistema

¹⁶ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

¹⁷ RECOMMENDATION No. R (87) 18 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES CONCERNING THE SIMPLIFICATION OF CRIMINAL JUSTICE¹ (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies) I. Discretionary prosecution a. The principle of discretionary prosecution 1. The principle of discretionary prosecution should be introduced or its application extended wherever historical development and the constitution of member states allow; other wise, measures having the same purpose should be devised. 2. The power to waive or to discontinue proceedings for discretionary reasons should be founded in law. b. Out-of-court settlements 1. In the light of their constitutional requirements, member states should review their legislation with regard to out-of-court settlements in order to allow an authority competent in criminal matter sand other authorities intervening at this stage to promote the possibility of out-of-court settlements, in particular for minor offences on the basis of the following principles: 2. The law should prescribe the conditions which the authorities may propose to the alleged offender, more particularly: i. the payment of a sum of money to the state or to na institution of a public or charitable nature; ii. There institution of goods or advantage obtained by the commission of the offence; iii. That appropriate compensation be granted to the victim of the offence either in advance of the settlement or as a part of it. CONSELHO DA EUROPA. *Seleção de recomendações adotadas pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa em matéria de justiça penal*. 1987. Disponível em: <https://rm.coe.int/16804e19f8>. Acesso em: 20 jan. 2021, p. 2-3.

¹⁸ A título de curiosidade, o movimento de utilização de meios de consenso no processo penal não se trata de algo inédito e tampouco atual. Conforme Vítor Souza Cunha: “a administração do sistema de justiça criminal é marcada por espécie de uma ação pendular que leva o Estado, às vezes, a confiscar, das partes, seu poder e autonomia e, às vezes, restitui-lhes”. Além disso, a expansão do Direito Penal retira a ideia de que esteja sendo introduzida o consenso como forma de solucionar os casos penais, isso devido a chamada privatização do Direito Penal. CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 69.

penitenciário como sua realidade, e a respeito dos crimes de persecução obrigatória (que não aceitam nenhum tipo de acordo), não são enfrentadas nesses modelos negociais já postos.¹⁹

Nesse contexto, este trabalho busca estudar a maneira como o Acordo Penal foi debatido, analisando os acontecimentos ocorridos nos debates realizados perante a Câmara dos Deputados. Com a finalidade de definir se o Acordo Penal é a alternativa de políticas públicas adequada para mitigar o problema público do congestionamento do sistema de justiça criminal. Para a resolução do objetivo geral que é aclarar o debate legislativo, propõe-se como objetivos específicos: analisar a viabilidade do incremento desse modelo de soluções negociados no nosso ordenamento jurídico; confrontar os erros e acertos no certame ocorrido na Câmara dos Deputados; demonstrar os pontos de ligação da proposta com uma política pública; e analisar a alternativa apresentada.

Para tanto, nesta dissertação o Processo Penal será considerado como uma ferramenta de política-criminal, uma vez que o procedimento não se presta unicamente a regular os passos persecutórios da instrução penal²⁰. As normas jurídicas vão além do arcabouço normativo e impactam diretamente na boa prestação jurisdicional. O direito é inerente à condução eficiente da gestão pública e, juntamente com seus operadores, possui importante papel nas políticas públicas. Nesse sentido, afirma Coutinho:

Apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional).²¹

Assim, o Processo Penal está incluso nesse contexto, visto que as normas procedimentais que o compõe são dispositivos de expressão de decisões políticas, as quais definem como e quando cada crime será processado. Na análise de uma modalidade jurídica - seja material ou processual, é necessário estabelecer uma ligação com todo o sistema jurídico-penal, a fim de se atingir a adequação jurídica e alcançar os objetivos mais amplos propostos²². Desse modo, é pertinente produzir e sistematizar informações relevantes ao processo decisório

¹⁹ Este tema será melhor explicado no tópico 2.1.1.1.

²⁰ Para estudar o Acordo Penal como instrumento processual indico a leitura da obra: Acordos de Admissão de Culpa no Processo Penal do Mestre Vítor Souza Cunha. CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

²¹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar* [S.l: s.n.], p. 282: il, 2013, p. 18.

²² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 25.

quanto à viabilidade de alternativas para solução de problemas no sistema jurídico-criminal, posto que tais deficiências configuram um problema público.²³

Por meio da metodologia de pesquisa hipotético dedutivo com uma abordagem jurídico-propositiva, qualitativa, de epistemologia interpretativista, de natureza aplicada (prática), predominantemente documental, analisando as fontes primárias e secundárias, a dissertação será dividida em duas partes: a primeira será composta pela introdução, capítulos 1 e 2, quando será realizado o estudo de caso do debate legislativo ocorrido no Projeto de Lei 882/2019, que incluía o acordo penal, momento este que serão expostos os acontecimentos; e na segunda parte, composta pelo capítulo 3, será apresentada uma análise técnica do Acordo Penal sob a ótica de políticas públicas, analisando os dados e projetando os resultados da alternativa estudada.

É neste último capítulo que a análise cria uma ligação entre o saber das normas penais e a edição de legislação específica, isto é, pensadores do direito entregam informações aos entes políticos para melhor direcionar a política criminal. Os estudiosos são tidos como “produtores de reflexão” e conhecidos como “comunidades epistêmicas penais”.²⁴

Assim, o início do Capítulo 1 descreve como a proposta foi apresentada. O percurso desse capítulo se perfaz por realizar um breve relato histórico, seguido pela justificativa exposta pelo Poder Executivo para se propor o Acordo Penal, trazendo à tona os debates relevantes e os pontos indicados pela comissão da Câmara dos Deputados e no fim serão demonstrados os argumentos que ensejaram a rejeição da proposta.

No Capítulo 2, a pesquisa se propõe a mostrar os pontos negligenciados pelos parlamentares e quais seriam as questões que a proposta iria, de fato, impactar; isto é, o que ela seria na prática, com análise explicativa dos dados, diante de uma interpretação argumentativa, baseada na relação do Acordo Penal com o Sistema de Justiça Criminal. Nesse capítulo é realizada uma combinação direta do Acordo Penal com o Sistema Penitenciário, haja vista que

²³ O que se enquadra perfeitamente na definição da obra de Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl, com o título de Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral, mais especificamente, na primeira parte no capítulo: Por que estudar política pública? Na qual é sugerido “uma utilização mais funcional de política pública. É posto que os atores, através da *policy-making*, tentam conjumar os objetivos políticos (*policy goals*) com os meios políticos (*policy means*), voltados para o processo de “resolução aplicada de problemas públicos”. HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.6.

²⁴ Segundo Enguéléguélé, comunidade epistêmica é um grupo de profissionais especialistas de determinado tema que produz informações e instrumentos para os agentes públicos, essa comunidade reivindicam a autoridade do seu conhecimento político nesse domínio, são tidos como conselheiros dos políticos. Sendo que no campo penal essas comunidades são mais complexas, pois mesmo que criem um consenso quanto ao paradigma se divergem na condução das ações. ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. As comunidades epistêmicas penais e a produção legislativa em matéria criminal. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018 p. 965 e 967.

grande parcela dos presos é composta, atualmente, por reincidentes e por aqueles que cometeram crimes com violência (casos de judicialização mandatória, que representam o maior gargalo do congestionamento²⁵ da justiça criminal). O instituto atua nos crimes de maior repercussão dentro do Sistema de Justiça Criminal: delitos que mais encarceram e criam as ações penais mais robustas, com pena acima de 4 anos.

São também abordadas no segundo capítulo a diferença do *full trial*, o devido processo legal e a capacidade de proporcionar uma resposta eficiente com o procedimento abreviado. Ao final do capítulo, é estabelecida uma diferenciação entre o instituto proposto e o *plea bargaining*²⁶, ponto de grande relevância, haja vista a dificuldade de entendimento de ambos no debate legislativo.

Por fim, o capítulo 3 apresenta a análise de políticas públicas da proposta, levando em consideração o problema público, suas causas e consequências, a fim de encontrar uma resposta para o problema trabalhado: o Acordo Penal é recomendável para combater o congestionamento no Sistema de Justiça Criminal? Por meio da análise de políticas públicas, torna-se possível a aproximação de uma melhor adequação e, como será demonstrado, o acordo penal configura uma boa alternativa para a diminuição do congestionamento do Sistema de Justiça Criminal.

Apresenta ainda: o anexo A, com o relatório de políticas públicas do acordo penal; o anexo B, que expõe as entrevistas na íntegra; e o anexo C, que apresenta os quadros comparativos das decisões do Grupo de Trabalho Penal dos Deputados.

Visto isso, é necessário salientar que problemas complexos são de difícil extinção com a adoção de uma única política pública. Sabe-se que o Acordo Penal não será o guardião da eficiência na Justiça Criminal, porém, por meio de uma análise racional e econômica do Direito Processual Penal, a realidade da política-criminal poderá ser alterada. Os atores políticos, observando os dados aqui apresentados, poderão decidir as regras de forma efetiva, e não apenas para manter a aparência de garantias irreais, considerando que a lentidão no julgamento fere o princípio constitucional da duração razoável do processo.

²⁵ Congestionamento da Justiça Criminal é o fator de indução ao número provisório (presos sem sentença). SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Quantos presos provisórios? A relação entre prisão processual e congestionamento judiciário. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. v. 22, n. 2, ISSN 1982-7636, Rio de Janeiro, 2021.

²⁶ Ambas as expressões *plea bargain* e *plea bargaining* estão corretas e serão utilizadas para tratar do instituto jurídico americano. CUNHA, Rogério Sanches. Palestra 01 "Justiça negociada: a atuação do Ministério Público". Abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r9-5p9cuH4g&t=1439s>. Acesso em 01 fev. 2021.

CAPÍTULO I - O ACORDO PENAL NO PACOTE ANTICRIME

O país vive uma crise econômica e institucional abastecida pelos escândalos de corrupção trazidos a público a partir de 2002, com o caso do Mensalão e que permaneceu em foco até as revelações da Operação Lava-Jato. O presidente Jair Messias Bolsonaro se elegeu sobre a plataforma política do combate à corrupção e à criminalidade²⁷. Essas bandeiras políticas foram preponderantes em sua campanha eleitoral devido à descrença da população na classe política do país²⁸. O clamor popular externava a indignação com o panorama apresentado, ocasionando a eleição do candidato que apresentava maior pretensão de combate à criminalidade.

Em função desse discurso, o presidente eleito convidou o até então Juiz Federal Sérgio Moro²⁹, para assumir o comando do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP). O convite trouxe como fundamento o desejo de implementar um amplo programa nacional de combate à corrupção e ao crime organizado³⁰. Diante dessa agenda, Moro aceitou o convite e no dia 4 de fevereiro de 2019 apresentou um conjunto de propostas de alterações legislativas, compilado em um documento único, denominado Pacote de Lei Anticrime.³¹

²⁷ BRASIL, Imprensa Nacional. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional* – Brasília, 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>.

²⁸ FERES JUNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 205-225, Jul 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200205&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jan. 2021.

²⁹ Figura pública que ganhou notoriedade e projeção política por ser juiz titular da vara especializada em lavagem de dinheiro, que foi o epicentro do conjunto de processos que compuseram a operação lava jato. VENTURINI, Fabio Cesar. Democracia, estado e combate à corrupção no pensamento político e judiciário de Sergio Fernando Moro. *Revice - Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 58-86, ago./dez. 2017.

³⁰ Este artigo não tem pretensões políticas partidárias, não cabe aqui adentrar no julgamento da lidimes dos argumentos, tampouco das ações realizadas posteriores aos fatos trazidos. A ideia é expor o relato histórico como apresentado para possibilitar compreender como se desenvolveu as tratativas e a votação do Acordo Penal.

³¹ Resposta do Ministério da Justiça e Segurança Pública sobre a pergunta o que é o Pacote de Lei Anticrime: o chamado “Pacote Anticrime” do Governo Federal se refere a um conjunto de alterações na legislação brasileira que visa a aumentar a eficácia no combate ao crime organizado, ao crime violento e à corrupção, **além de reduzir pontos de estrangulamento do sistema de justiça criminal**. Constituída por dois projetos de lei ordinárias e um projeto de lei complementar, a proposta do Ministério pretende alterar o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, a Lei de Crimes Hediondos, o Código Eleitoral, dentre outras normas. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Pacote anticrime agora é lei*. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/projetos/anticrime-1#:~:text=R%3A%20A%20iniciativa%20do%20Minist%C3%A9rio,cen%C3%A1rio%20brasileiro%20dos%20C3%BAltimos%20anos.&text=Foi%20observado%2C%20ainda%2C%20o%20crescimento,do%20n%C3%BAmero%20de%20crimes%20violentos>. Acesso em: 20 dez. 2020. (Grifo nosso).

Ocorre que o cenário político estava muito polarizado. O Sérgio Moro estava sendo alvo de muitas críticas, tido como um juiz imparcial por aqueles que foram investigados e condenados na sua comarca. Essa alegação ganhou poderio quando ele assumiu a pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública no governo Bolsonaro, principal adversário político do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, este que também foi condenado.³²

O pacote era composto de alterações de diferentes temáticas, dentre elas as mudanças no Código de Processo Penal, onde o acordo penal se encontrava incluso. Essa proposta, sugerida pelo poder executivo e debatida e decidida pelo legislativo, foi considerada muito audaciosa³³, pois abrangeria os crimes não alcançados pelos institutos negociais já existentes na justiça criminal brasileira. O artigo 395-A, ao ser acrescentado no Código de Processo Penal, possibilitaria às partes, após o recebimento da denúncia, requererem o acordo penal para que as penas fossem aplicadas de imediato. Segue o texto apresentado:

Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer mediante acordo penal a aplicação imediata das penas.

§ 1º São requisitos do acordo de que trata o caput:

I - a confissão circunstanciada da prática da infração penal;

II - o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada dentro dos parâmetros legais e consideradas as circunstâncias do caso penal, com a sugestão de penas ao juiz; e

III - a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção de provas por elas indicadas e de renunciar ao direito de recorrer.

§ 2º As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo.

§ 3º Se houver cominação de pena de multa, esta deverá constar do acordo.

§ 4º Se houver produto ou proveito da infração identificado, ou bem de valor equivalente, a sua destinação deverá constar do acordo.

§ 5º Se houver vítima da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível.

§ 6º Para homologação do acordo, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do acusado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

§ 7º O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração ou se as

³² POMPEU, Ana. Decisão de Moro de aceitar cargo de ministro reforça críticas de parcialidade. Juiz da “Lava Jato”. *Consultor Jurídico – Conjur*. 1 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-01/decisao-moro-aceitar-ministro-reforca-criticas-parcialidade>. Acesso em: 20 jul. 2021.

³³ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?)* Comissão Especial – PL 8.045/2010. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

provas existentes no processo forem manifestamente insuficientes para uma condenação criminal.

§ 8º Para todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória.

§ 9º Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos e ficarão proibidas quaisquer referências aos termos e condições então pactuados pelas partes e pelo juiz.

§ 10. No caso de acusado reincidente ou de haver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas.

§ 11. A celebração do acordo exige a concordância de todas as partes, não sendo a falta de assentimento suprível por decisão judicial, e o Ministério Público, ou o querelante, poderá deixar de celebrar o acordo com base na gravidade e nas circunstâncias da infração penal. (NR)³⁴

Apresentado o contexto em que a proposta foi elaborada, torna-se necessário adentrar no aspecto histórico e no relato dos fatos para compreender a modelagem do acordo penal apresentada e os debates ocorridos que definiram a sua reprovação na votação dentro do Grupo de Trabalho realizada na Câmara dos Deputados.

1.1 Histórico e Tramitação do Acordo Penal

Neste tópico será apresentado um relato histórico para melhor compreensão do debate legislativo. O texto a seguir trata dos argumentos suscitados e como foi conduzido o certame, detalhes que são necessários para entender como a proposta foi sendo desvirtuada pelo caminho.

O Projeto de Lei n.882 de 2019 foi o instrumento legal utilizado para propor o acordo penal. No dia 31 de janeiro de 2019, o MJSP enviou ao Palácio do Planalto, direcionado ao Presidente da República, o EM n. 14/2019 com todas as justificativas da propositura do Projeto de Lei Anticrime. Mais adiante, no dia 19 de fevereiro de 2019, o Poder Executivo, representado pelo MJSP, apresentou ao Congresso Nacional as propostas de alterações legislativas, através da Mensagem n. 50. Logo em seguida, no dia 21 de fevereiro de 2019, foi apresentado o PL n. 881/2019. No dia 13 de março de 2019, o PL n.10.372 de 2018 e, a partir dessa data, a proposta passou a ser tramitada em regime de prioridade.³⁵

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 882, de 2019. Enquete*. Disponível em: <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2192353/resultado>. Acesso em: 20 mar. 2019.

³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei. n. 882, de 19 de fevereiro de 2019*, de autoria do Poder Executivo. Apresenta a Mensagem n. 50, de 19 de fevereiro de 2019. “Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei n. 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei n. 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei n.

No dia 14 de março de 2019, o Grupo de Trabalho foi criado por ato do, à época, Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, que nomeou a Deputada Margarete Coelho (PP-PI) como coordenadora e o Deputado Capitão Augusto (PR/SP) como relator do texto das propostas. O grupo foi denominado GTPENAL e composto por 16 parlamentares, sendo eles:

Quadro 1 – Constituição do GTPENAL de acordo com a representação partidária

PSL/PP/PSD/MDB/PR/PRB/DEM/PSDB/PTB/PSC/PMN
Capitão Augusto PR/SP (Gab. 358-IV)
Carla Zambelli PSL/SP (Gab. 482-III)
Coronel Chrisóstomo PSL/RO (Gab. 458-IV)
Fábio Trad PSD/MS (Gab. 452-IV)
Hildo Rocha MDB/MA (Gab. 734-IV)
João Campos PRB/GO (Gab. 315-IV)
Lafayette de Andrada PRB/MG (Gab. 208-IV)
Margarete Coelho PP/PI (Gab. 210-IV)
Paulo Abi-ackel PSDB/MG (Gab. 718-IV)
Santini PTB/RS (Gab. 228-IV)
PDT/PODE/SOLIDARIEDADE/PCdoB/PATRI/CIDADANIA/PROS/AVANTE/PV/DC
Orlando Silva PCdoB/SP (Gab. 923-IV)
Subtenente Gonzaga PDT/MG (Gab. 750-IV)
PT/PSB/PSOL/REDE
Marcelo Freixo PSOL/RJ (Gab. 725-IV)
Paulo Teixeira PT/SP (Gab. 281-III)
NOVO
Adriana Ventura NOVO/SP (Gab. 802-IV)
S.PART.
Luiz Antônio Corrêa S.PART./RJ (Gab. 610-IV)

Fonte: GTPENAL, 2019, p. 6.

Considerando os nomes supracitados, torna-se importante observar que o grupo era composto, em sua maioria, por parlamentares da situação do governo. Os apoiadores do Poder

13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa”.

Executivo somavam um total de 11, enquanto a oposição configurava o montante minoritário de 05 deputados.³⁶

No dia 27 de março de 2019, Sérgio Moro esteve presente na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, ocasião em que explicou sobre como conduziria a pasta que assumira. Contudo, pouco explanou a respeito das propostas do pacote anticrime apresentadas. Esse fato se deve à condução dos trabalhos na casa legislativa, haja vista o anseio de alguns parlamentares em esclarecer questões políticas externas e anteriores aos assuntos do PL³⁷. Somado a isso, houve o questionamento dos parlamentares a respeito do Pacote de Lei Anticrime ser uma cópia das propostas apresentadas pelo Ministro do STF, Alexandre de Moraes. Em resposta, Moro afirmou a existência de muitas convergências, mas que a proposta apresentada teria sido mais ampla por incluir mudanças nas investigações policiais que não seriam contempladas pela outra. Disse, ainda, não se importar com quem seria o “pai da ideia”³⁸, desde que as medidas fossem aprovadas.³⁹

No dia 28 de março de 2019, na reunião do GTPENAL, a coordenadora do GT, Deputada Margarete Coelho, apresentou o Roteiro de Trabalho e, por deliberação dos membros do Grupo, foi estabelecida a consolidação do Plano de Trabalho. Houve a divisão das reuniões por temáticas, em 10 blocos, a fim de orientar o trabalho dos parlamentares na produção do texto final, que iria à votação no plenário da Câmara dos Deputados.⁴⁰

O GTPENAL se reuniu com Sérgio Moro no dia 09 de abril de 2019, momento em que conversaram sobre todas as alterações que propunha o pacote de lei anticrime. Nessa reunião,

³⁶ Será melhor trabalhado adiante a questão da falta de composição dos deputados de situação de apoio ao governo.

³⁷ GARCIA, Gustavo. Após tumulto, audiência com Sergio Moro na Câmara é encerrada. *GI, Política*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/02/apos-tumulto-audiencia-com-sergio-moro-na-camara-e-encerrada.ghtml>. Acesso em 3 maio 2021.

³⁸ Aury Lopes Jr, faz críticas ao projeto e ao Sérgio Moro, pois as alterações seriam grande impacto e não poderia ser elaborada por uma única pessoa e não elaborada por uma comissão. Desprezando os novos CPP, CP e LEP que estão em discussão no Congresso Nacional, e partindo do marco zero, como se fosse o paladino da justiça. LOPES JR, Aury. VIII Seminário – *Plea bargaining*: remédio ou veneno? Youtube, 6 maio 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B90QvqY0Xc>.

³⁹ BRASIL. Senado Federal. TV Senado. *Comissão de Constituição e Justiça – Sérgio Moro fala sobre pacote anticrime*. 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=viRikO487oQ>. Acesso em: 02 jan. 2021.

⁴⁰ BRASIL. GTPENAL. *Grupo de trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019*. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/07/Grupo-de-trabalho_pacote-anticrime.pdf. Acesso 02 jan. 2020.

entretanto, muito se discutiu sobre a questão da “excludente de ilicitude” e pouco se aprofundou sobre o que de fato se tratava o acordo penal.⁴¹

Em 28 de maio de 2019, o GTPENAL, em sua 15ª reunião, realizou uma audiência pública, com o tema 04 como pauta: “*Plea Bargain*, acordo entre a acusação e o réu em ação penal e transação, acordo ou conciliação em ações de improbidade administrativa”, tendo como convidados: Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, advogada, Mestre em Direito e Estado pela USP; Vladimir Passos de Freitas, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Desembargador aposentado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto, Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP; Marco Aurélio Pinto Florêncio Filho, Professor da Universidade Mackenzie; Ludmila Leite Groch, advogada e Mestre em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP; Vinícius Diniz Monteiro De Barros, Defensor Público Federal, representante da Defensoria Pública da União – DPU.⁴²

O Defensor Público da União, Vinícius Diniz Monteiro de Barros, convidado através da Requisição 24/2019, do Dep. Marcelo Freixo, foi o primeiro a se apresentar e dividiu sua exposição em dois eixos principais. No primeiro, destacou os elementos pragmáticos sobre o *plea bargaining* e salientou os elementos críticos, no segundo.

Barros chamou a atenção, no primeiro eixo, para a falta de defensores públicos nas comarcas de pequenas cidades. Sustentou que, para o bom funcionamento do instituto no Brasil, haveria, primeiramente, a necessidade de alocar defensores públicos em todas as comarcas. Desse modo, todos os réus teriam acesso à uma defesa que viabilizaria um acordo justo e adequado dentre as normas propostas. Citou, ainda, o Chile e o Uruguai como exemplos de países que utilizam essa modelagem para a solução de conflitos penais, com a presença de defensores em todos os casos de acordo. No segundo eixo, finalizou dizendo ser a favor da

⁴¹ Grupo de trabalho ouve ministro Moro – 09/04/19: O ministro da Justiça, Sérgio Moro, veio à Câmara para reunião do grupo de trabalho que analisa o pacote anticrime. Um dos pontos mais discutidos foi a morte de músico confundido com criminosos no Rio de Janeiro. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de trabalho ouve ministro Moro*. 09 abr. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sas5G7Vw4w4>. Acesso em: 02 fev. 2021.

⁴² Na reunião, conduzida por Coelho, cada expositor contou com o tempo de 20 minutos para sua explanação. Após a manifestação dos expositores, todos os parlamentares puderam fazer seus questionamentos e, por fim, cada palestrante contou com mais 5 minutos para suas considerações finais. BRASIL. GTPENAL. *Grupo de trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019*. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/07/Grupo-de-trabalho_pacote-anticrime.pdf. Acesso 02 jan. 2020.

proposta, pois o *plea bargaining* traz a celeridade necessária, mas ressaltou que a constituição e o modelo de justiça⁴³ presente não podem ser atropelados.

Vladimir Freitas⁴⁴ e Marco Aurélio Filho, em suas considerações finais, rebateram a alegação supracitada. Freitas defendeu que a falta de defensores nas comarcas é um problema estrutural não passível de solução, ressaltando que cerca de 90 comarcas do estado de Minas Gerais sequer possuem juízes. Isso configura, para o desembargador aposentado, uma deficiência que deve ser considerada, mas que, para a boa condução do acordo, deve-se adaptar o trabalho e as pautas diárias à disponibilidade dos defensores disponíveis e, na ausência deles, nomear um defensor dativo. Freitas salientou, ainda, a importância da confiança na qualidade dos defensores dativos e na OAB, que faz o controle de qualidade de todos os advogados, aplicando avaliação e punições quando se fazem necessárias.

Filho acrescentou argumentos no mesmo tom, chamando atenção para a falta de defensores nos casos de presos provisórios. O professor universitário, ao questionar se seria pior ser/permanecer preso ou realizar um acordo ruim, disse entender que seria mais vantajoso oferecer o acordo, mesmo em comarcas sem defensores, por se tratar de uma questão de maior custo benefício.⁴⁵

Freitas realizou, também, uma explanação voltada para a análise de políticas públicas, demonstrando o problema existente na segurança pública no Brasil. Iniciou sua fala sustentando a leniência do Sistema de Justiça Criminal, que apresenta casos como o ocorrido em janeiro de 2019, no Ceará, estado acometido por ataques comandados por criminosos, de dentro das penitenciárias. A operação criminosa teve como estopim o anúncio do governo estadual de que impediria o uso de celulares nos presídios e a indicação de um Secretário de Segurança não desejado pelas organizações criminosas da região. Os motins ocasionaram a explosão de uma ponte no km 6 da BR-222 e a incineração de diversos ônibus.⁴⁶

⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁴⁴ Convidado pela Requisição de n. 18/2019, realizada pela Dep. Carla Zambelli.

⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

Outro caso citado por Freitas foi o assassinato da jornalista Sandra Gomide, em 2000, cometido por Pimenta Neves, condenado pelo júri no ano de 2006. Neves recorreu em liberdade, foi condenado pelo STF (STF, AI 795677 SP), em 2011, a 74 anos de prisão, obtendo sua liberdade em 2013 para cumprir pena no regime semiaberto. Freitas apresentou, ainda, um texto de autoria de Guilherme Nucci, que diz:

O Estado – fraco e leviano – permitiu nos últimos 25 anos o crescimento de organizações criminosas dentro dos presídios (até acordos foram feitos entre pessoas do governo e chefes do crime organizado pra não haver rebeliões). Agora, o estágio é de confronto, para evidenciar quem é mais forte: o Estado ou crime organizado.⁴⁷

Após as exposições supracitadas, Freitas conjecturou que o motivo que conduziu o país a esse panorama foi o fato de os governos não concederem a devida importância aos meios e órgãos de segurança, com anos de abandono das forças policiais. Pontuou que a criminalidade deve ser atacada com políticas públicas, punição e prevenção, e que a proposta apresentada não era suficientemente rigorosa se comparada às demais legislações do mundo. Para Freitas, os acordos apresentados não deveriam ser chamados de *plea bargaining*, nome de difícil compreensão, e sim “Acordo Penal”. Este, em sua opinião, “limparia” os processos parados⁴⁸ nas estantes do judiciário brasileiro.

Para encerrar sua explanação, Freitas defendeu que o PL 882/2019 não seria instrumento de encarceramento em massa, pois os acordos diminuiriam as prisões provisórias e resultariam em penas mais baixas (compensação). Citou como exemplo o art. 157, onde jovens pobres, ao cometerem seu primeiro roubo, teriam uma segunda chance garantida pelo acordo, com pena mínima no regime semiaberto (Art. 33, §2º, B do CP), sem recolhimento ao cárcere⁴⁹. Para Freitas, a proposta seguia no caminho certo.

Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro⁵⁰, convidada pela Requisição 21/2019, da Dep. Margarete Coelho, rebateu as críticas de Ludmila Leite Groch (que serão expostas adiante) de não utilizar critérios econômicos e de eficiência para decidir medidas a serem tomadas pela

⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁵⁰ Utilizou o seu tempo para tratar exclusivamente das propostas na legislação de proibidade administrativa, sem abordar o tema do acordo penal. Contudo, nos seus cinco minutos finais, rebateu críticas sobre a necessidade de considerar a economicidade que poderá ser trazida com o acordo penal.

legislação penal. Para Pinheiro, considerando que os recursos são escassos e o dinheiro não é suficiente para tudo, é preciso, sim, sobrepesar a questão do orçamento:

Não é possível processar todos os casos, é necessário definir prioridades e diminuir os presos cautelares. Não devemos enxugar gelo e apresentar mais do mesmo, é preciso definir medidas que trará resposta na ponta proporcionando uma melhor segurança pública para o cidadão.⁵¹

Victor Hugo Palmeiro De Azevedo Neto, convidado pela Requisição 16/2019, do Dep. Capitão Augusto, iniciou sua argumentação defendendo não ser correto dizer que o acordo penal seja o *plea bargaining*, e que poderia ser gênero que compõe várias espécies de acordos, uma vez que cada país utiliza de formas diferentes. Salientou a necessidade de dividir os acordos em dois: o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), que visa a desjudicialização sem perseguição do processo; e o acordo imediato de aplicação de pena, que objetiva aplica-la de modo mais rápido, sem a adoção de um processo moroso de 10 a 15 anos na justiça.

Neto ainda denominou o acordo penal como “acordo penal de aplicação imediata de pena privativa de liberdade”. Para ele, existe uma morosidade no julgamento dos casos penais e um desperdício de um instrumento comumente utilizado no mundo. Expressou que a Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) é a favor do instituto, mesmo que seja a maior novidade de alteração do Código de Processo Penal (CPP). Ao apontar as duas críticas principais, a geração do aumento da massa carcerária e o superpoder ao MP, explicou que ambas as questões são enfrentadas com o seguinte argumento: não é sobre o número de prisões realizadas, mas sim sobre o número de crimes ocorridos e o número de decisões e respostas tomadas pelo Estado. Não se pode imputar ao Sistema de Justiça Criminal a pecha de prender demais se as pessoas cometem crimes demasiadamente. O problema do superencarceramento existe e deve ser combatido sem que se estabeleça um limite de punição do crime pelo Estado. Para Neto, o direito penal se justifica para trazer prevenção e receio de outras pessoas que venham a delinquir. Assim, o instituto traria a certeza da punição e daria mais credibilidade ao sistema de justiça criminal.

Por fim, Neto pontuou que o MP não consegue forçar uma pena maior, pois para se chegar ao acordo é necessário aprovar admissibilidade da acusação, o que acontece depois de uma investigação prévia. Neste momento são colhidos elementos da materialidade e autoria do

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

crime, que são submetidos à análise da defesa, onde haverá a voluntariedade e o acompanhamento por defesa técnica.⁵²

Convidado pela Req. 29/2019, do Dep. Lafayette de Andrada, por sugestão do Dep. Orlando Silva, Marco Aurélio Filho manifestou não haver a possibilidade de ir contra o acordo proposto devido à existência de uma recomendação da ONU, através da ODS 16, e salientou que Chile, Uruguai e Argentina são exemplos que o Brasil deve analisar por serem países com mais pontos em comum do que os EUA. Filho defendeu que um estudo sociológico dos dados seria de suma importância para a queda do número de encarcerados em massa, uma vez que o mundo jurídico está rodeado de normas que fogem da realidade e não são cumpridas na prática.

Neto sugeriu, ainda, a junção dos artigos 28-A e 395-A, para que o modelo negocial contemple todos os crimes; argumentou sobre a necessidade de o acordo ser recorrível (em caso de não homologação do juiz) e da gravação audiovisual do acordo, a fim de afastar o blefe e o *overcharging*⁵³. Finalizou sugerindo a retirada do trecho que cita a personalidade do agente, algo muito subjetivo para ele: “critérios imprecisos e indefinidos, não podem constar”⁵⁴, o que poderia fornecer ao juiz razões para não homologar o acordo, através do art. 59 do CP.

De acordo com Ludmila Leite Groch, (Req. 29/2019, Dep. Lafayette de Andrada), a penúria do sistema penitenciário leva ao acordo. As falhas ou argumentos financeiros econômicos são premissas para definição de soluções e isso não deveria ocorrer. O acordo já acontece, e o problema não se encontra nos criminosos que estão nas ruas, e sim naqueles que se encontram encarcerados. Groch disse ser primordial para a melhoria do processo de investigação do sistema de justiça criminal a separação de crimes entre mais e menos graves. Para ela, o acordo aconteceria de forma mandatária, pois o relógio corre só para a defesa, que assume todo o risco. Em suas palavras: “Não é pela eficiência que deve ser sustentado o acordo,

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁵³ *Overcharging* pode ser entendido como o excesso de acusação ou a utilização de práticas de constrangimento e ameaça sobre imputação, as quais se praticam mediante sobre carregamento da imputação com pluralidade de condutas, chamada horizontal *overcharging*, pela elevação da quantidade de sanção a ser aplicada denominada vertical *over charging*, ou ainda pela ameaça de aplicação de pena capital, quando permitida. NARDELLI; Marcella Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a *plea bargaining* norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. *Revista Eletrônica de Direito Processual da UERJ*, v. 14, n. 1. 2014, p. 345.

⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

veja os artigos escritos sobre o *plea bargaining*, verão que os EUA é refém desse acordo e coloca muitas pessoas que não deviam a ser julgados condenado pelo reconhecimento de culpa”.⁵⁵

A advogada sustenta a necessidade da gravação do acordo, justificando que a entrega de provas e colaboração para investigação não são solicitadas no Brasil, fato que não ajuda no processo das investigações. E prossegue:

O acordo é para reconhecimento de culpa e a necessidade de redução a termo o acordo, pois fica muito aberto o termo de início da instrução, e o texto do acordo diminui os riscos de imposição de acordo injustos pelo MP e o Discovery para defesa, amplo acesso as provas e elementos da investigação no momento de compor ou não o acordo.⁵⁶

Finalizando, Groch levanta a questão dos concursos de agentes (um acordo vincula o outro?) e cita, ainda, a Teoria dos Jogos. Esta é observada quando um colega entrega o outro e a acusação utiliza disso para forçar a realização de um acordo.

Após todas as posições em favor do acordo penal, no dia 07 de agosto de 2019, em reunião do GTPENAL, por oito votos contrários e três a favor, os parlamentares suprimiram a proposta do Acordo Penal, denominado naquele grupo como *plea bargaining*. Ainda que o relator tenha acolhido o texto na íntegra, conforme proposto por Sérgio Moro, os parlamentares escolheram, em sua maioria, levar apenas o ANPP para a votação no plenário, o que foi proposto pelo Ministro do STF, Alexandre de Moraes, que se refere à negociação de culpa em crimes mais leves.⁵⁷⁵⁸

Posto isso, o prazo estipulado para entrega do texto final foi de 90 dias, mas o mesmo foi apresentado para votação, pelo grupo de trabalho, passados 230 dias (aproximadamente 8 meses), após 4 pedidos de prorrogação de prazo. Na última reunião, o relator, deputado Capitão

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁵⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime - Discussão e votação do relatório*. Transmitido ao vivo em 3 de set. de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T-ME0uVRwVU>.

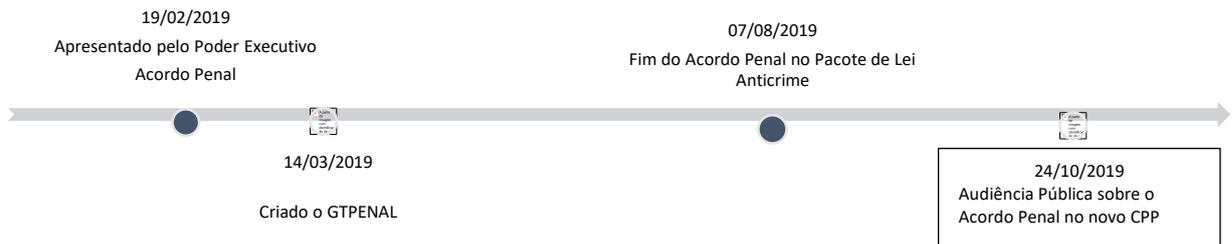
⁵⁸ “O grupo de trabalho do pacote anticrime, que tramita na Câmara dos Deputados, rejeitou por 8 votos a 3 o acolhimento na legislação brasileira do chamado “*plea bargain*”, que é uma espécie de acordo feito após apresentação da denúncia que envolve a confissão de crimes em troca de uma pena menor. O grupo preferiu uma proposta do ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, que prevê esse acordo apenas para crimes mais leves”. BRASIL. Câmara dos Deputados. *GT do pacote anticrime rejeita o “plea bargain”*. 07 ago. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qrgYjuNxmOQ>.

Augusto (PL-SP), disse em entrevista para o repórter da TV Câmara, a respeito do acordo penal que havia sido suprimido do texto:

Infelizmente perdemos este ponto também (Acordo Penal), que era um ponto importante para mantermos neste relatório. Aqui nesse grupo de trabalho que são compostos por 16 deputados e a gente permanece claramente que somos minoria com o que foi proposto pelo Sergio Moro e Alexandre de Moraes.⁵⁹

A proposta foi, portanto, rejeitada pelo relatório do GTPENAL, sendo retirada do projeto, tendo sua votação em plenário inviabilizada. Desse modo, ficou arquivada e com o último andamento na Câmara dos Deputados no dia 04 de dezembro de 2019, quando a mesa diretora declarou o projeto prejudicado em face da aprovação do substitutivo. Esse último projeto foi transformado na Lei Ordinária 13.964/2019, e nele houve a aprovação da proposta do acordo de não persecução penal.⁶⁰

Quadro 2– Linha do tempo do PL/882 de 2019



FONTE: Elaborado pelo autor

Ainda que a proposta do Acordo Penal tenha sido recusada pelo GTPENAL e sequer tenha ido à votação para aprovação, texto similar continua a existir no projeto do novo Código de Processo Penal - PL8045/10 (art. 283 do PL do Senado Federal n. 156 de 2009), que tramita na Câmara dos Deputados. A proposta, apresentada pelo Senador José Sarney, PMDB/AP, propõe uma reforma geral do Código de Processo Penal, com ampliação das soluções negociais no processo penal brasileiro, que contém a modalidade sugerida pelo Acordo Penal.

⁵⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime - Discussão e votação do relatório*. Transmitido ao vivo em 3 de set. de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T-ME0uVRwVU>.

⁶⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei 882/2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Como apresentado no quadro acima, no dia 24 de outubro de 2019, ocorreu uma audiência pública para tratar do acordo penal, no PL8045/10⁶¹, concomitantemente com outra reunião do GTPENAL, que debatia o texto final apresentado ao plenário, para votação. O acordo penal, devido à sua inevitabilidade no Processo Penal brasileiro, foi assunto de debate em outro PL, ao mesmo tempo do PL *in foco*, o que sugere que o acordo é desejo de muitos.

Existem outras proposições legislativas que vão no mesmo sentido e que foram apensadas neste PL: PL n. 9.174 de 2017, apresentado pelo Deputado Antônio Carlos Mendes Thame - PV/SP; PL 4.524/2019, apresentado pelo Deputado Coronel Tadeu do PSL/SP, que propõe autorizar o acordo de culpa⁶²; PL n. 6.196 de 2016, de autoria do Deputado Carlos Sampaio do PSDB/SP. As várias proposições de mesmo conteúdo revelam a importância desta dissertação e demonstram a tendência da expansão dos acordos processuais rumo a uma justiça de soluções negociais no processo penal brasileiro.⁶³

1.2 A justificativa do Poder Executivo para propor o Acordo Penal

A partir daqui este trabalho analisará a justificativa apresentada pelo Poder Executivo para propor o Acordo Penal, com o intuito de produzir conhecimentos necessários a fim de interpretar e contextualizar o próximo tópico, que abordará a forma como a proposta foi apresentada aos parlamentares e, adiante, como foi o debate legislativo que resultou na retirada do instituto negocial do texto final que foi para a votação no plenário da Câmara dos Deputados.

Segundo Sérgio Moro, o motivo preponderante da criação da proposta foi “permitir a mais rápida resolução dos casos e que os recursos humanos e financeiros do sistema de Justiça Criminal sejam focados nos casos mais complexos, que não comportem acordo”.⁶⁴

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiência Pública na Comissão Especial – PL 8.045/2010. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

⁶² Acordo de culpa neste trabalho pode ser compreendido como sinônimo do acordo penal. Essa semelhança será melhor explicada no tópico 2.3 que explicará a forma como a proposta foi apresentada.

⁶³ Para ciência, o PL n. 6.312 de 2019 do Deputado Fabiano Tolentino do Cidadania/MG, também defende a implementação da ampliação de soluções negociais nos litígios penais. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6196/2016 Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112601>. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁶⁴ Trecho da entrevista realizado por este autor com o Sérgio Moro, no dia 28 de outubro de 2020. Entrevista na íntegra encontra-se nos anexos.

O primeiro documento ao qual foi dada publicidade foi o EM n. 00014/2019 MJSP, no qual constava a exposição dos motivos da proposta, e que possuía em sua introdução o seguinte fundamento:

É evidente que o Código de Processo Penal de 1941 e a legislação que a ele se seguiu não estão atendendo às necessidades atuais. Assim, as reformas que ora se propõem visam dar maior agilidade às ações penais e efetividade no cumprimento das penas, quando impostas. Contudo, isto será feito dentro do balizamento constitucional. Com razão observam Eugênio Pacelli e Douglas Fischer que “os procedimentos deverão sempre estar adequados aos princípios constitucionais, notadamente o do devido processo legal” (Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência. 8ª. ed., p. 889). Oportuno lembrar a observação de Fernanda Regina Vilares, ao afirmar que “ser eficiente implica realizar a persecução penal da melhor forma possível, com a adequada aplicação das normas de garantia” (Ação controlada, D’Plácido, p. 152). Em poucas palavras, as reformas são necessárias para adequar o ordenamento jurídico a uma nova realidade. É imprescindível agilizar-se a tramitação das ações penais, a fim de que a resposta seja dada pelo Poder Judiciário em tempo razoável, evidenciando a existência de um Estado que seja, a um só tempo, eficiente e respeite a garantia constitucional do devido processo penal. Não será demais, aqui, lembrar que a segurança pública é, também, direito assegurado a todos pela Constituição Federal no art. 144.⁶⁵

O documento foi dividido por legislações que supostamente seriam alteradas. O acordo penal estava no bloco das alterações no Código de Processo Penal em conjunto com mais 16 propostas de mudanças. Na análise do documento, percebe-se que algumas justificativas foram mais elaboradas que outras, sendo a do Acordo Penal preterida e resumida nas seguintes palavras:

O art. 395-A. aumenta as hipóteses e disciplina a prática de acordos que poderão ser requeridos pelo Ministério Público ou pelo querelante e o acusado, assistido por seu defensor. A situação aqui é diferente da justificada para o art. 28-A., porque pressupõe a existência de denúncia já recebida. No mérito, valem os argumentos lá mencionados, ressaltando-se que, homologada a concordância, a pena será aplicada de pronto.⁶⁶

A justificativa acima foi apresentada aos parlamentares por meio do documento de constituição do GTPENAL. Segundo o relatório do grupo de trabalho legislativo, o Poder Executivo defendia que o acordo iria descongestionar os sistemas judiciário e carcerário. Por conseguinte, haveria uma abreviação do procedimento, proporcionando celeridade, com pena

⁶⁵ BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *EM n. 00014/2019 MJSP*. Brasília, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm#:~:text=395%2DA.,exist%C3%A2ncia%20de%20den%C3%B2ncia%20j%C3%A1%20recebida. Acesso em 2 fev. 2021.

⁶⁶ BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *EM n. 00014/2019 MJSP*. Brasília, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm#:~:text=395%2DA.,exist%C3%A2ncia%20de%20den%C3%B2ncia%20j%C3%A1%20recebida. Acesso em 2 fev. 2021.

aplicada sem necessidade de toda a instrução processual, e com aumento da utilização de medidas cautelares diversas da prisão e diminuição da impunidade.⁶⁷

Segundo trecho de entrevista que consta nos anexos desta pesquisa, Sérgio Moro disse ter se inspirado no modelo estadunidense do acordo. Como se observa no sítio eletrônico do MJSP⁶⁸, o acordo penal é tratado como *plea bargaining*:

O plea bargain, referendado pelo Pacote, é o equivalente à delação premiada no Brasil?

Resposta: Ambos, de fato, possuem semelhanças em seus objetivos, referentes ao processo de negociação, a partir do qual, o acusado por um crime pode obter a redução da pena. Contudo, diferem-se na aplicabilidade. Enquanto a delação tem como premissa a obtenção de informações de acusados para o desvendamento de crimes, o plea bargain acontece entre réu e Ministério Público, em relação a própria pena. No Brasil, o instituto da colaboração premiada foi instituído em 2013, pela Lei 12.850. O plea bargain, por sua vez, foi contemplado pelo Pacote Anticrime, com inspiração na justiça norte-americana, que o utiliza desde a década de 1960, com avanço no combate ao crime organizado. É preciso atentar-se ainda que, diferente do plea bargain utilizado nos Estados Unidos, no Brasil haverá limitações e ajustes para que não seja aplicado a todo e qualquer crime. As adaptações decorrem do fato de não serem cabíveis negociações relativas a crimes praticados com violência ou grave ameaça e nos crimes com pena máxima não superior a quatro anos.

Importante salientar também que, para propor o pacote de lei anticrime, Sérgio Moro disse, na CCJ no Senado Federal, que toda ideia em cima do MJSP era aumentar o governo de leis (*rufe of law*), e segundo suas palavras: “não será fácil e vamos precisar da contribuição da sociedade e do Congresso Nacional”⁶⁹. Isso demonstra que sua vontade era de criar novas leis implementadoras de políticas públicas que conduzissem a política criminal brasileira.

1.3 Como o Acordo Penal foi apresentado?

Para que se decida a melhor escolha no momento de apresentar o projeto de lei, é necessário entender a relação das políticas públicas com a política e como as agendas daquelas são criadas e implantadas. Assim, conforme asseguram Reinaldo Dias e Fernanda Matos,

⁶⁷ O dispositivo proposto no art. 395-A. aumenta as hipóteses e disciplina a prática de acordos que poderão ser requeridos pelo Ministério Público ou pelo querelante e o acusado, assistido por seu defensor. Tal sistemática difere da proposta no art. 28-A, tendo em vista que pressupõe a existência de denúncia já recebida. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação penal e processual penal - análise do pacote anticrime*. 06 ago. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AzZfa4lhkAY&t=2s>.

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Pacote anticrime agora é lei*. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/projetos/anticrime-1#:~:text=R%3A%20A%20iniciativa%20do%20Minist%C3%A9rio,cen%C3%A1rio%20brasileiro%20dos%20C3%BAltimos%20anos.&text=Foi%20observado%2C%20ainda%2C%20o%20crescimento,do%20n%C3%BAmero%20de%20crimes%20violentos>. Acesso em: 20 dez. 2020.

⁶⁹ SENADO FEDERAL. TV Senado. Comissão de Constituição e Justiça. *Sérgio Moro fala sobre pacote anticrime*. 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=viRikO487oQ>. Acesso em: 20 jun. 2021.

política pública é um conjunto de procedimentos implementados pelo poder, utilizado pela política para afetar o comportamento dos indivíduos. É por meio da política que se faz possível “governar sociedades divididas, sem o uso indevido da violência. Os pontos de vista diferentes são levados, de forma ética, a conciliarem-se, evitando-se o uso da coerção”. “Podemos também entender a política como uma arte de articulação, que precisa de ação com destreza, habilidade, perícia com que se maneja os assuntos delicados ou uma atitude já estabelecida com respeito a determinados assuntos”.⁷⁰

Nesse passo, quando se propõe alguma alteração legislativa, a ideia não basta ser adequada; ela precisa ser bem apresentada e, ainda assim, faz-se necessário convencer os parlamentares de que trará algum retorno político. Conforme Carolina Costa Ferreira:

Os discursos travados no âmbito do Poder Legislativo não se baseiam em informações, em dados, em pesquisas realizadas pelo Poder Executivo, por universidades ou por associações civis interessadas em intervir no processo legislativo. As opiniões dos parlamentares são fortemente influenciadas pelas mídias, pela opinião pública, e as estratégias de tramitação ou de interrupção de tramitação de determinados projetos de lei passa exatamente pela sensibilização dos parlamentares em relação ao apelo midiático.⁷¹

Por configurar um cenário de barganha, de troca de interesses, uma proposta de alteração legislativa advinda do Poder Executivo traz consigo muitas dificuldades. Esse panorama fica ainda mais complexo com a situação de polarização do país entre direita e esquerda. Para fins de ilustração, citando as eleições de 2018, nota-se que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Social Liberal (PSL) elegeram 54 e 52 deputados, respectivamente⁷². Somado a isso, o candidato da Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL-PRTB), Jair Bolsonaro, foi eleito à Presidência da República com cerca de 55% dos votos válidos, observa que ficou longe de ser eleito pela unanimidade⁷³. Isso demonstra que a aprovação do acordo penal, a articulação com parlamentares, não seria um trabalho simples, principalmente por se tratar de um pacote de alterações que precisava ser bem construído e fundamentado.

A dificuldade de se trabalhar alterações dentro de uma Câmara dos Deputados dividida e sem uma bancada unida vale para qualquer proposta legislativa, e quando se trata de propostas

⁷⁰ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. [5. Reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2019, p. 3.

⁷¹ FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. Tese de Doutorado da Universidade de Brasília. Brasília, 2016, p. 18.

⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Bancada na Eleição*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em 09 fev. 2021.

⁷³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2018: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno*. 30.10.2018 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>. Acesso em: 02 mar. 2021.

de alterações na legislação penal, o trabalho se torna ainda mais árduo devido ao clamor social. Pontuado isso, esta pesquisa não visa apontar culpados, mas analisar fatos já ocorridos para justificar os motivos da não aprovação da proposta. Esse raciocínio baseia-se nas escolhas do Poder Executivo, como a falta de articulação política, a apresentação genérica de alguns pontos e os problemas na estratégia de prioridades do governo. As três condutas criaram empecilhos para aprovação do acordo penal.

A primeira situação observada foi a deficiência na articulação com a base do governo. Como exposto no tópico 1.2, o GTPENAL era composto por dezesseis parlamentares, sendo que apenas cinco constituíam oposição, o que não impediu que o texto apresentado sofresse várias alterações, uma vez que grande parte do texto original foi suprimida ou alterada. Naquela época, o Presidente da República já apresentava divergências com Deputados do seu partido (PSL) e não conseguia o apoio da base governista.

Diante da falta de interação do Presidente da República com o Congresso Federal para a aprovação do texto apresentado, levantou-se a hipótese de o MJSP não estar alinhado com o Planalto. Essa ideia pode ser consubstanciada pela fala posterior do ex-ministro Sérgio Moro, que disse em entrevista ao Jornal Estado de Minas:

Me chamou a atenção um fato quando o projeto anticrime foi aprovado pelo Congresso. Infelizmente, houve algumas mudanças no texto que acho que não favorecem a atuação da Justiça Criminal. Tirando a questão do juiz de garantias, houve restrições à decretação de prisão preventiva e também restrições a acordos de colaboração premiada. Propusemos vetos, e me chamou muita atenção o presidente não ter acolhido essas propostas de veto, especialmente se levarmos em conta o discurso dele, tão incisivo contra a corrupção e a impunidade. Limitar acordos e prisão preventiva bate de frente com esse discurso. Isso aconteceu em dezembro de 2019, mesmo mês em que foram feitas buscas relacionadas ao filho do presidente.⁷⁴

Além dessa interpretação, outros dois aspectos precisam ser observados: apresentação genérica de alguns pontos e problemas na estratégia de prioridades do governo. Esses aspectos estão relacionados, uma vez que a criação de conglomerados de leis suscitou dificuldades para se trabalhar melhor as alterações sugeridas e forneceu à oposição a alegação de falta de prioridades na proposta.

Dessa forma, o Pacote de Lei Anticrime aumentou o revanchismo existente entre situação e oposição. Por possuir essa denominação, quem votasse contra estaria se posicionando

⁷⁴ MENDONÇA, Ana. Moro: Bolsonaro não vetou itens do pacote anticrime para proteger Flávio. *Estado de Minas*. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/29/interna_politica,1151966/moro-bolsonaro-nao-vetou-itens-pacote-anticrime-para-protger-flavio.shtml. Acesso em: 20 jul. 2021.

a favor do crime? Ainda que pareça singelo, por se tratar de uma negociação, a estratégia de impor uma ideia pode ter contribuído para o naufrágio do acordo penal.

Outra questão que vale ser salientada é a escolha da nomenclatura da proposta. “Acordo Penal” remete à possibilidade de resolução do litígio penal por consenso, de forma genérica, utilizando da barganha para que o acordo seja alcançado. Essa interpretação não equivale à realidade, uma vez que o objetivo da proposta era o de abreviar o processo diante do reconhecimento de culpa e com a denúncia já recebida.

Na Argentina, a nomenclatura utilizada foi “Procedimento Abreviado”. O termo Acordo de Culpa, sugerido no livro Pacote de Lei Anticrime, parece mais adequado para a proposta, pois demonstra, de maneira clara, que precede o reconhecimento do acusado do fato praticado, sempre acompanhado de defesa técnica e verificada a voluntariedade e legalidade pelo juízo⁷⁵. Ainda assim, Vitor Cunha utiliza, em sua obra, o termo “admissão de culpa”. Segundo o autor, essa expressão foi retirada das normas procedimentais do Estatuto de Roma a fim de clarear as diferenças entre a confissão e o instituto do *guilty plea*, termo que será explicado posteriormente.⁷⁶

Dando prosseguimento à análise, uma das questões que mais sofreu críticas foi a analogia ao modelo estadunidense, igualando o acordo penal ao *plea bargaining*. O modelo americano de sistema de justiça criminal é entendido como de baixa transparência (*accountability*), altamente encarcerador e produtor de injustiças. Muitas delas são expostas em filmes norte-americanos, com enfoque nas pessoas negras, devido às graves questões raciais enfrentadas, há anos, pelos EUA⁷⁷. Diante disso, uma parte significativa deste trabalho se dedica à explicação das diferenças entre os institutos.

Por fim, repise-se que a escolha de apresentar muitas proposições ao mesmo tempo pode ter causado aos parlamentares uma sensação de incoerência do discurso com a prática. A ideia de “pequenos ajustes para grandes resultados”, defendida por Moro, transformou-se, na verdade, em grandes alterações para grandes mudanças, visando grandes resultados. Além

⁷⁵ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 123.

⁷⁶ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 95.

⁷⁷ FALAVIGNA, Leandro. VAINER, Andrea. O “plea bargaining” é a solução dos nossos problemas? *Migalhas*. Jan. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/294961/o--plea-bargaining--e-a-solucao-dos-nossos-problemas>. Acesso em: 2 jan. 2021.

disso, não houve a possibilidade de uma conversa mais detalhada (artigo por artigo) com os parlamentares, tendo como consequência a ênfase nas propostas prediletas.⁷⁸

1.4 Os Debates: quais os principais motivos da Rejeição da Proposta?

É objetivo desde tópico expor os debates do legislativo a respeito do acordo penal para entender o porquê de sua rejeição. A proposta conseguiu ser rejeitada tanto pela direita conservadora, que acreditava se tratar de um conteúdo *soft* que beneficiária o “bandido”, quanto pela esquerda progressista, que julgava se tratar de uma proposta autoritária, com vistas ao aumento do encarceramento do público mais vulnerável⁷⁹. É necessária a análise dos pontos rejeitados para se encontre uma resposta sobre a eficiência do acordo penal como uma Política Pública e se essa modalidade poderia sanar os problemas sociais, tais como a impunidade e a superlotação, e, principalmente, o congestionamento do Sistema de Justiça Criminal.

Segundo Enguéléguélé, existe uma maior diferenciação do modelo de resposta penal entre as comunidades epistêmicas. Dentro do campo penal permeia um maior debate, e as controvérsias quanto às teorias que irão sobressair para serem implementadas são constantemente questionadas. Essa percepção não advém especificamente do debate legislativo, e sim de uma análise mais ampla. Ao se observar a França, em 1945, percebe-se a existência de uma dualidade de ideias, com duas grandes comunidades epistêmicas: uma detinha tendência humanista e defendia a ressocialização, enquanto a outra atuava com ideias de aumento da repressão e a sistematização do recurso à prisão.⁸⁰

Na doutrina brasileira, principalmente para os juristas garantistas, como é o caso de Aury Lopes Junior, já citado, é corrente a não concordância com o instituto, pois, para eles, a

⁷⁸ BRASIL. Senado Federal. TV Senado. *Comissão de Constituição e Justiça – Sérgio Moro fala sobre pacote anticrime*. 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=viRikO487oQ>. Acesso em: 02 jan. 2021.

⁷⁹ BRASIL. GTPENAL. *Grupo de Trabalho – Legislação Penal e Processual Penal*. Grupo de Trabalho instituído para analisar os Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019. Relatório Final. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/07/Grupo-de-trabalho_pacote-anticrime.pdf. Acesso 02 jan. 2020

⁸⁰ “os participantes dessa leitura (primeira comunidade) denunciam os fracassos da utopia curativa da detenção e tentam provocar os terapêuticos modernos a completa “ressocialização” dos prisioneiros, ou seja, sua conversão aos valores socioculturais, protegidos pela lei penal. (...) De inspiração neoclássica, a outra comunidade manifesta um grande interesse pelos processos acelerados (comparecimento imediato como uma condição da celeridade da repressão) e um compromisso visceral com a prisão, considerada como solução indispensável à proteção da sociedade face à criminalidade.” ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. As comunidades epistêmicas penais e a produção legislativa em matéria criminal. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 969.

justiça penal negociada é uma “privatização”⁸¹ do processo penal. Com isso, o princípio constitucional do devido processo legal poderia ser afligido e, assim, é alegado que, caso aprovado, haveria abusos por parte da acusação, com acordos viciados, ocasionando o reconhecimento de culpa de inocentes ou casos de imputação de penas maiores aos réus.⁸²

Dando início aos debates do legislativo, a reunião do dia 06 de agosto de 2019, do GTPENAL, iniciou com a exposição de dez minutos da Dra. Rebeca, advogada estadunidense, especialista em Legislação e Políticas. Na ocasião, a advogada lançou mão de seu tempo para expor as falhas do *plea bargaining*. É importante chamar a atenção para o fato de que a Deputada Adriana Ventura (NOVO – SP) questionou a convidada sobre o prévio estudo da proposta (Acordo Penal) e do processo penal brasileiro para fazer os seus apontamentos, levando em consideração a não equivalência dos institutos, tendo como resposta o trecho a seguir:

Eu não sou especialista em legislação brasileira. Eu estudei o *plea bargaining* bastante, e o que pude concluir é que esse instituto tende a dar muitos poderes aos promotores, [...] eu não estou afirmando que a mesma coisa acontecerá no Brasil porque eu não tenho como dizer isso.⁸³

O Deputado Marcelo Freixo justificou o seu voto para suprimir o acordo penal nos seguintes termos: “o *plea bargaining* americano se mostrou ineficiente no enfrentamento aos crimes mais violentos, gerando um aprisionamento em massa, o que hoje está sendo revisto pelo sistema de justiça norte-americana”⁸⁴. Percebe-se, uma vez mais, o equívoco na comparação com o *plea bargaining*, pois os institutos não se confundem, como asseguram os doutrinadores Aury Lopes Jr e Vitor Paczek:

No modelo americano as partes dispõem de livre poder negocial, podendo inclusive desconsiderar o princípio da correlação. Na proposta agora analisada, há uma hibridez

⁸¹ “A lógica negocial transforma o processo penal num mercado persa, no seu sentido mais depreciativo”. LOPES JR, Aury. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, Vol. II, p. 268.

⁸² LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019.

⁸³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação penal e processual penal - análise do pacote anticrime*. 06 ago. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AzZfa4lhkAY&t=2s>.

⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *GT do pacote anticrime rejeita o “pleabargain”*. 07 ago. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qrgYjuNxmOQ>.

sistêmica, na medida em que o juiz participa ativamente do acordo e, principalmente, há exigência de que “a pena seja aplicada dentro dos parâmetros legais”.⁸⁵⁸⁶

Muitas dessas críticas são oriundas da experiência da justiça criminal norte-americana, que possui vários casos não exitosos, produzindo exemplos de injustiça na aplicação do chamado *Plea Bargaining*. Isso pode ser observado no estudo da Associação Nacional de Advogados Criminalistas dos EUA (NADCL), que constatou que, em muitos casos, os inocentes são obrigados a se declararem culpados (*plea guilty*) para não correrem o risco de uma condenação mais severa⁸⁷. Outra fonte de informação é a plataforma virtual de filmes e documentários da Netflix, com vasta produção de conteúdo relatando arbitrariedades na justiça americana, como, por exemplo: “Olhos que condenam”, “*Making a murderer*” e “Perícia viciada”⁸⁸. Os relatos cinematográficos não são exclusivos de uma única produtora, como se pode observar no filme “Luta por Justiça”, da Warner Bros, que narra, baseando-se em fatos reais, a história de um advogado que se dedica a revisar casos de negros sentenciados à morte e que nunca receberam uma assistência legal justa.⁸⁹⁹⁰

O que se apresentou no GTPENAL foi uma enorme contrariedade ao *plea bargaining*⁹¹: a violação ao princípio da necessidade de julgamento (*nulla poena sine iudicio*); o superencarceramento vivenciado nos EUA; a barganha de pena privativa de liberdade; a supressão do direito constitucional indisponível do direito de liberdade pelas partes. Os pontos secundários de maior referência foram os que consideraram que: o instituto é incompatível com o sistema *civil law*,⁹² o que violaria o princípio da necessidade de julgamento (*nulla poena sine*

⁸⁵ Os autores marcaram a oração “a pena seja aplicada dentro dos parâmetros legais” como forma de crítica, pois para eles a história de negociações criminais no Brasil traz péssimos exemplos. LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista DUC In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019, p. 335.

⁸⁶ LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista DUC In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019, p. 335.

⁸⁷ NADCL, National Association of Criminal Defense Lawyers. *The trial penalty: The Sixth Amendment Right to Trial on the Verge of Extinction and How to Save It*. Washington, DC, 2018. Disponível em: <https://www.nacdl.org/getattachment/95b7f0f5-90df-4f9f-9115-520b3f58036a/the-trial-penalty-the-sixth-amendment-right-to-trial-on-the-verge-of-extinction-and-how-to-save-it.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020, p.6.

⁸⁸ NETFLIX. *Documentários socioculturais*. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/browse/genre/3675>.

⁸⁹ FELIX, Sihan. *Luta por justiça desenha para expor o racismo*. 21 fev. 2020. Disponível: <https://canaltech.com.br/cinema/critica-luta-por-justica-160863/>.

⁹⁰ Vale salientar que neste estudo foi escolhido, muitas vezes, apresentar conteúdos de fácil acesso, populares, uma vez, que aqui se propõe a analisar alterações legislativas, que será destinado aos parlamentares, na casa de representação popular. Todavia, a dissertação não esquece da qualidade científica, conforme se verifica através da revisão bibliográfica com vasta e qualificada lista de referências.

⁹¹ Muito do que acontece no país norte-americano, se deve a todo o Sistema de Justiça Criminal, pois há uma a discricionariedade ampla dos agentes de investigação e acusação, sendo que o promotor de justiça tem cargo de representação eletiva, além do histórico de segregação racial, penas muito elevadas, como a de prisão perpétua, e uma política carcerária voltada para o lucro, ou seja, conjunto de fatores que dificultam a aplicação do acordo equilibrado. Será aprofundado o estudo comparativo dos institutos no tópico 2.2.

⁹² Essa temática será melhor aprofundada no tópico 2.2.2.1.

judicio); a barganha nas penas privativas de liberdade, a supressão do direito constitucional de liberdade e, por fim, que a presunção de inocência se trata de um direito individual indisponível e, por isso, o réu não poderia concordar com um acordo que imputaria a sua prisão.⁹³

Em audiência pública, no dia 24 de outubro de 2019, destinada a tratar do PL supracitado, o Defensor Público Pedro Paulo Coelho, presidente da Associação Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos – ANADEP, em sua participação na Comissão Especial, na Câmara dos Deputados, assegurou que essa modalidade ora estudada poderia criar uma chancela para condenar o público mais vulnerável. Baseou-se na dificuldade da defesa em negociar com o Ministério Público, que muitas vezes não possui condições de amparar os direitos tutelados dos acusados, e por não haver uma paridade de armas no processo penal brasileiro quando se analisa a produção de condenação em massa.⁹⁴

Esse discurso seguiu no mesmo caminho do voto do Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), que foi contrário à proposta, argumentando a respeito da paridade de armas. Para ele, o acordo só é aconselhável onde as duas partes têm o que ganhar e perder, e o promotor não teria nada a perder, ao contrário do réu. O Parlamentar alegou, ainda, que tal proposta é inconstitucional, pois afronta o princípio da ampla defesa e do devido processo legal.⁹⁵

Por fim, outro ponto levantado foi o encarceramento em massa e o efeito orçamentário da proposta. No dia 25 de abril de 2019, a convidada do GTPENAL, Samira Bueno, Diretora Executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, analisou que o acordo penal aumentaria o encarceramento e, conseqüentemente, os gastos públicos. Do ponto de vista econômico, faltaria um estudo que embasasse a proposta, pois não poderia, nas suas palavras, “aprovar da forma como ela está, a gente vai ter que cortar outras séries de ações que vem sendo implementadas, por que não tem dinheiro para fazer tudo e o cobertor é curto”.⁹⁶

Torna-se importante ressaltar que todas as críticas apresentadas serão esmiuçadas no decorrer do texto, ainda que apenas algumas sejam relevantes e que grande parte tenha sido apresentada com a premissa diversa do acordo penal. O trabalho demonstrará o conflito

⁹³ LOPES JR., Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019.

⁹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão sobre Código de Processo Penal debate julgamento antecipado*. Agência Câmara de Notícias. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/602232-comissao-sobre-codigo-de-processo-penal-debate-julgamento-antecipado/>.

⁹⁵ VERMELHO. *Política*. Disponível em: <https://vermelho.org.br/politica/>.

⁹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime: grupo de trabalho ouve especialistas*. 25 abr. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B6YtTOEEYII>.

ocorrido no debate legislativo, mas, antes de avançar na avaliação das críticas e entender melhor o acordo penal, faz-se necessário discutir sobre um problema enfrentado pelo Brasil, que detém e dificulta qualquer inovação legislativa no campo penal.

Assim, é necessário observar que existe um bloqueio ideológico que produz “sinais trocados” na atuação dos poderes, onde se tem um legislativo jurista, muito atento ao juízo de conformidade, controle jurisdicional de adequação aos princípios e questões extra normativas, com um raciocínio linear, que distancia as normas da realidade social e do sentido de suas aplicações. Por outro lado, existe um Judiciário legístico que trabalha com um juízo de eficácia, com o controle da avaliação por órgãos político-administrativos, com uma produção baseada em um raciocínio sistemático e com um sentido de criação, aplicando normas que interagem com a realidade social, o chamado ativismo judicial.⁹⁷

É preciso clarear as diretrizes normativas, e quem cria as “regras do jogo” é o Poder Legislativo. Ao Poder Judiciário, cabe verificar se as regras estão sendo cumpridas. É prejudicial para a democracia inviabilizar proposituras modernas sob os argumentos de que as normas estipuladas não caminham em comum entendimento ou que o modelo não é adequado. As boas propostas devem se adequar às normas e ao modelo para que o país consiga evoluir. A melhoria institucional está vinculada a reestruturação do arranjo normativo, isto é, o Sistema de Justiça criminal será eficiente quando alternativas que visam essa finalidade forem aceitas e postas em nosso ordenamento jurídico.

Dando prosseguimento, os Deputados Fábio Trade (PSD-MS) e Lafayette de Andrada (REPUBLICANOS-MG) fundamentaram os votos de rejeição da proposta justificando que um instituto advindo do modelo *commum law* poderia ser um “frankenstein” dentro do processo penal brasileiro⁹⁸. Através desse discurso, conseguiram apoio da maioria dos deputados votantes no GTPENAL para levar essa discussão para o PL n. 8.045 de 2010, que trata do "Novo Código de Processo Penal".

Assim, nota-se, por meio do parecer final do GTPENAL, que a proposta foi rejeitada não pelo seu conteúdo em si, mas pela dificuldade de se entender do que se tratava. Os argumentos presentes nesse documento sugerem que a retirada não foi ocasionada pelo mérito

⁹⁷ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação penal e processual penal - análise do pacote anticrime*. 06 ago. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AzZfa4lhkAY&t=2s>.

da proposta, mas para que a discussão fosse encaminhada para o projeto de lei que trabalha a criação do Novo Código de Processo Penal, isto é, o PL 882, no que tange o acordo penal restou prejudicado por supressão do artigo.⁹⁹

⁹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *GT do pacote anticrime rejeita o “pleabargain”*. 07 ago. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qrgYjuNxmOQ>. Acesso em: 24 jun. 2021.

CAPÍTULO 2 - ACORDO PENAL E A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTO ABREVIADO¹⁰⁰

A partir deste capítulo, a dissertação se volta para os pontos de maior impacto da proposta do acordo penal no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: presos provisórios, taxa de congestionamento e eficiência do Sistema de Justiça Criminal. Preliminarmente, é possível perceber que a proposta foi debatida e entendida de maneira diversa do conteúdo apresentado no texto, no PL n. 882 de 2019, no art. 395-A. Na realidade, como ponderado anteriormente, tratava-se de um procedimento abreviado onde o acusado poderia, acompanhado de defesa técnica e diante do reconhecimento de culpa, requisitar o acordo penal ao MP.

Segue o conceito provisório do acordo penal ou da admissão de culpa:

Acordos de admissão de culpa são negócios jurídicos bilaterais de natureza mista, firmados após a estabilização da relação processual, que buscam abreviar o procedimento ou antecipar o julgamento da causa a partir da admissão de culpabilidade do acusado, que renuncia ao direito de resistir à pretensão acusatória em troca de algum benefício processual ou material.¹⁰¹

Isso posto, analisando a justificativa dos parlamentares para retirar a proposta do pacote de lei anticrime, foi possível observar que o ponto principal, a busca pela eficiência do Sistema de Justiça Criminal, não teve a atenção merecida. Muito se falou de *plea bargaining* e do encarceramento em massa, mas pouco (ou quase nada) foi suscitado a respeito da credibilidade do sistema de justiça criminal e a confiança da sociedade nas resoluções dos casos penais.

Assim, a justiça penal permanece com a indesejada instabilidade nas suas decisões, as quais se contradizem e se multiplicam, gerando frustrações na expectativa dos cidadãos. Essa ineficiência, seja por conta da utilização demasiada dos direitos processuais, seja por conta da complexidade dos procedimentos e diligências, criam um grave problema social e de segurança pública.¹⁰²

Feito esse adendo, cabe ressaltar que o acordo beneficiaria o acusado, com a “celeridade na resolução do caso (com a sua participação), o afastamento da estigmatização do processo criminal e a certeza da aplicação mínima, substituída, quando possível, por sanção alternativa

¹⁰⁰ Neste capítulo serão abordados os pontos de maior impacto para o autor. Há outros temas que guardam ligação a respeito do que seria a proposta do acordo penal. Todavia, foi preciso delimitar para conseguir apresentar, com mais cuidado, a proposta como política pública, no que se refere ao problema público da ineficiência da resposta estatal ao crime, esta causada pela morosidade e taxa de congestionamento.

¹⁰¹ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.98.

¹⁰² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.185.

à prisão”¹⁰³. O acordo detinha o enfoque nos efeitos patrimoniais e na prévia assistência à vítima. Para além disso, permanecia ao julgador a decisão, isto é, caberia ao juízo a homologação por meio de sentença penal condenatória (acordo homologado) ou a recusa de homologação, com provocação da integral persecução processual.¹⁰⁴

Outro ponto que não foi enfatizado no debate legislativo foi que a denúncia já estaria aceita e, conseqüentemente, os pressupostos processuais, as condições da ação e a regularidade formal já estariam presentes¹⁰⁵. Além disso, não estava em análise a supressão do processo, mas a abreviação do mesmo, transpondo do recebimento da denúncia para a fase da aplicação da pena¹⁰⁶, o que rechaça a alegação de que o acordo penal feria o princípio do *nulla poena sine iudicio*¹⁰⁷. O acordo tratava, efetivamente, de ampliar o consenso no Processo Penal, e a diferença a ser destacada era quanto ao momento de sua celebração e os crimes que seriam abarcados. Conforme o que foi dito, o acordo seria realizado com o processo já em curso.

Adiante, no decorrer do estudo comparativo entre o acordo penal e o *plea bargaining*, percebe-se que estes não são o mesmo instituto, uma vez que não se trata de dispor ou da discricionariedade da ação penal. A proposta se aproxima da modalidade *sentence bargaining* (negociação quanto à pena), espécie do *plea bargaining* que, todavia, apresenta diferenças. O modelo do procedimento abreviado utilizado na Argentina¹⁰⁸ assemelha-se mais ao acordo penal e não foi tratado com a ênfase necessária durante a discussão no Poder Legislativo.

Posto isso, para se avançar nesta etapa, será utilizada parte do entendimento doutrinário por meio da revisão bibliográfica: o que seria de fato a proposta e quais as relações com a crítica

¹⁰³ ANDRADE, Flávio da Silva. O consenso no processo penal e o rito abreviado fundado na admissão de culpa: (in)compatibilidade constitucional, vantagens, desvantagens e perigos. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Ano 14, Vol. 21, n. 3, set – dez 2020, p. 219.

¹⁰⁴ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 146.

¹⁰⁵ “Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: (Redação dada pela Lei n. 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (Incluído pela Lei n. 11.719, de 2008).

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou (Incluído pela Lei n. 11.719, de 2008).

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal. (Incluído pela Lei n. 11.719, de 2008)”. BRASIL. *Código de Processo Penal. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁰⁶ ANDRADE, Flávio da Silva. O consenso no processo penal e o rito abreviado fundado na admissão de culpa: (in)compatibilidade constitucional, vantagens, desvantagens e perigos. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Ano 14, Vol. 21, n. 3, set – dez 2020.

¹⁰⁷ Esse princípio se refere a impossibilidade de se aplicar pena sem processo anterior. O Diogo Pereira, no seu livro – *Justiça Penal Negociada* – vai além e diz que esse princípio no plano do processo penal condenatório a fórmula de salvaguarda da liberdade individual. PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. *Justiça penal negociada: uma análise do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 48.

¹⁰⁸ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 161.

da possibilidade do aumento do encarceramento em massa; as questões relativas aos crimes de judicialização obrigatória; e quanto a comparação do instituto ao *plea bargaining*. Para isso, será realizado um breve enquadramento do acordo penal no sistema de justiça criminal.

2.1 O enquadramento do Acordo Penal no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro

Antes de expor os principais pontos relacionados ao acordo penal no Sistema de Justiça Criminal no Brasil, vale salientar que o mundo, através da ONU, na ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), defende a utilização de institutos como o *in foco*, segundo o exposto: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”¹⁰⁹.

Conforme o Relatório do Índice de Confiança na Justiça Brasileira de 2017¹¹⁰, levantamento qualitativo produzido pela Fundação Getúlio Vargas, a confiança da população brasileira no Poder Judiciário é de 24%, índice que vem diminuindo desde o ano de 2013. Além disso, 81% das pessoas entrevistadas responderam que o Judiciário apresenta lentidão (morosidade) nos julgamentos, aspecto relevante que afeta o grau de credibilidade analisado. Os dados¹¹¹ apresentados sugerem que o Brasil possui dificuldades em oferecer à população uma justiça criminal eficaz, isto é, a resposta estatal aos delitos praticados não é alcançada de forma justa e em tempo hábil.

Por isso, nota-se que o Brasil se encontra atrasado quanto à utilização do acordo penal e, caso a Justiça Criminal permaneça como nos moldes atuais, a tendência é que a situação se agrave, dada a expansão do direito penal, o aumento da violência e a diminuição da confiança no sistema de justiça criminal¹¹². Antônio Suxberger, ao sustentar sua explanação na Câmara

¹⁰⁹ Essa meta é direcionada aos 193 países membros da organização, e o Brasil, como um deles, deve buscar alternativas para alcançar o objetivo proposto. IPEA. *Paz, justiça e instituições eficazes*. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso: 2 fev. 2021.

¹¹⁰ FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Índice de confiança na justiça brasileira – ICJ Brasil*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em: 30 jan. de 2021, p. 17.

¹¹¹ Como já apresentado, os dados do sistema de justiça criminal ainda não são suficientes para uma análise completa de todos os nuances, haja vista, que o país ainda não construiu uma estrutura que consegue aferir as informações de todos os entes federados, com a velocidade necessária, uma vez que as informações estáticas precisas e seguras da prática de delitos é hoje inalcançada. Entretanto, os dados servem para apresentar o retrato do cenário político-criminal, ainda que não seja exato, contribui para fugir do subjetivismo e aproximar da cientificidade nas pesquisas. CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 196 e 197.

¹¹² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

dos Deputados, disse que “o Sistema de Justiça Criminal precisa correr para não ficar parado”.¹¹³

A Justiça Penal negociada não é precisamente moderna na Justiça Penal brasileira. A Constituição Federal de 1988 postulou, no art. 98, I, a necessidade da criação dos juizados especiais, permitindo a transação penal. A sua efetivação em 1995, na promulgação da Lei 9.009, possibilitou que o Ministério Público oferecesse ao réu a aplicação imediata da pena restritiva de direitos ou multa. Uma vez que o acordo era aceito, a ação penal era suprimida, sem análise da culpabilidade do autor.

O instituto da suspensão condicional do processo, conhecido como “*sursis processual*”, foi apresentado na mesma lei. Ao indivíduo acusado de crimes de menor potencial ofensivo, poderia ser proporcionado, pelo MP, a suspensão do processo pelo prazo de dois a quatro anos. Essa suspensão perdura até o prazo limite ou até que o réu venha a descumprir alguma condição prevista no art. 89 §1 (ou demais condições que sejam definidas pelo juiz). De igual modo, não há, nesse caso, reconhecimento de culpa pelo acusado, e sim a resolução do processo por extinção da punibilidade.¹¹⁴

Outra modelagem da Justiça Penal Negociada, essa mais recente, é a colaboração premiada, instituto que tem como acordo novas possibilidades de persecução probatória. As partes barganham também a pena, ainda que não haja abreviação do processo, isto é, o *full trial* é mantido para que, ao final, o colaborador seja sentenciado. Dessa forma, sugere-se que não há modelagem igual ao acordo penal no ordenamento jurídico brasileiro.¹¹⁵

Visto isso, a justiça criminal brasileira apresenta vários institutos que utilizam o modelo de justiça consensual, o que revela a necessidade de mecanismos que forneçam um meio viável à solução dos conflitos penais. Nesses moldes, surge o debate do procedimento abreviado pelo acordo penal. Assim, o presente trabalho irá expor as questões relativas aos presos provisórios, haja vista que a proposta legislativa impactará diretamente na parcela de detentos, como será demonstrado nos próximos tópicos.

¹¹³ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYBOWFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹¹⁴ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p.124 e 125.

¹¹⁵ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p.125.

2.1.1 A influência do acordo penal sob o Sistema Penitenciário

No intuito de esclarecer as várias críticas direcionadas ao acordo penal quanto à política de encarceramento, apresentadas no debate legislativo, este tópico se dedica a enquadrar a proposta nos assuntos relativos ao sistema penitenciário. Sem a pretensão de esgotar todos os problemas vivenciados na execução penal, e mesmo na política de encarceramento do Brasil, a pesquisa realiza um recorte quanto aos presos provisórios. Entende-se que esses detentos, ao cumprirem pena sem a devida condenação, causam um grave prejuízo ao Sistema Penitenciário e ao Sistema de Justiça Criminal, sendo o acordo penal um instrumento normativo que se apresenta como uma alternativa adequada para reduzir o significativo número de encarcerados.

Conforme mencionado, este trabalho se dedica ao estudo do acordo penal como alternativa de política pública para impactar o problema público. Para isso, é preciso apresentar o panorama atual do sistema penitenciário brasileiro, objetivando facilitar a compreensão da situação a ser apurada e qual a urgência da implementação dessa proposta de política pública.

Antes de avançar, é necessário salientar que os dados produzidos na questão prisional, mesmo nos dias de hoje, na era da tecnologia, são elementos contestáveis¹¹⁶. O Brasil não conseguiu produzir e organizar os números do sistema penitenciário com exatidão¹¹⁷. Segundo Crespo, existem:

“estados que controlam seus presos em planilhas de Excel e não há conferência precisa da identidade de cada indivíduo, de modo que os próprios agentes institucionais do sistema acreditam que o índice de falsas identidades entre os presos supere 25%.”¹¹⁸¹¹⁹. Existe, portanto, a necessidade de uma adequação por completo do Sistema Penitenciário, e apenas uma adaptação normativa não irá solucionar essa crise

¹¹⁶ “A confiabilidade dos dados produzidos na questão prisional é um problema em si. De qualquer modo, é certo que a questão prisional apresenta um quadro grave e, é tema que interessa aos operadores do Direito, pois resultado imediato do funcionamento do sistema de justiça criminal.” SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A questão prisional como problema de política pública. In: SANTIN, Valter Foletto (Org.). *Humanização e execução penal: o drama na efetividade do Direito Penal*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019, p. 115.

¹¹⁷ Vale dizer com a criação do BNMP e o DEPEN foi possível adiantar muito esse caminho da pesquisa acadêmica e hoje temos números para embasamento para esta pesquisa.

¹¹⁸ CRESPO, André Pereira; VARELLA, Marcelo Dias. A insuficiência das políticas públicas no sistema penitenciário para responder ao estado de coisas inconstitucional: um problema comum a todos os poderes. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, 2019 p, 7.

¹¹⁹ Basta observar que existe diversos estabelecimentos prisionais no país que o Estado não controla, como foi o caso recente das unidades prisionais do Ceará, como disse o secretário Mauro Albuquerque, em dezembro de 2019. GLOBO.COM – G1. *O Estado assumiu o controle total das unidades prisionais no Ceará*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/12/12/estado-assumiu-o-controle-total-das-unidades-prisionais-no-ceara-diz-secretario-mauro-albuquerque.ghtml>. Acesso em: 02 jan. 2021.

antiga. É preciso lançar mão de políticas públicas sociais, administrativas e setorializadas para sanar os problemas atualmente vivenciados.¹²⁰

Dito isso, segundo os dados do *Institute for Criminal Policy Research (ICPR)*, o Brasil ocupava, em 2019, a 26ª posição no ranking de países que mais encarceram no mundo, com índice de 337 presos a cada 100.000 habitantes¹²¹. Mesmo registrando tais números, não temos uma sociedade segura, o Sistema de Justiça Criminal não inspira a confiança e a credibilidade dos brasileiros. Ao se considerar o elevado número de prisões e de pessoas encarceradas, é importante ressaltar que o problema não possui relação com a insuficiência do trabalho policial, e sim com a ineficiência da punição estabelecida. De acordo com Barroso, “prende-se muito, mas prende-se mal”.¹²²

O problema de superencarceramento é perpassado por falhas de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, como consta em trecho do voto do Ministro Marco Aurélio Mello, na ADPF n. 347:

O Sistema penitenciário brasileiro [...] apresenta um quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária. [...] encontra-se no estado de coisas inconstitucional.¹²³

Segundo o mapa de controle do Sistema Prisional, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), todos os estados federados possuem déficit de vagas nos estabelecimentos penais. O Estado com maior escassez de vagas é o Amazonas, com o percentual de 213,5%¹²⁴. Esse inchaço no sistema penitenciário é agravado pelo “imobilismo” normativo dos ajustes

¹²⁰ Sociais: saúde, educação dos detentos; Administrativa: reforma no modelo penitenciário e na legislação penal, processual penal e legislação da execução penal; Setorializada: direitos humanos (ressocialização) e na segurança pública. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2019, p. 17.

¹²¹ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A questão prisional como problema de política pública. In: SANTIN, Valter Foleto (Org.). *Humanização e execução penal: o drama na efetividade do Direito Penal*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019, p. 115, *apud* .INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH (ICPR); BIRBECK UNIVERSITY OF LONDON. World Prison Brief data. Highest to Lowest. (Acesso on-line). Londres: Birbeck University of London, 2019. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>. Acesso em: 20 mar. 2019.

¹²² BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p. 188.

¹²³ BRASIL, STF. *Medida na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 347 (ADPF 347 MC)*. Distrito Federal. Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 9 set. 2015.

¹²⁴ BRASIL. CNJ. *Dados das inspeções nos estabelecimentos penais*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 23 mar. 2021.

institucionais no sistema de Justiça Criminal, e uma medida legislativa no âmbito criminal que não considere essa situação, vai contra a Constituição Federal, como decidido pelo STF.¹²⁵

A expansão do Direito Penal e a falta de investimentos nas políticas criminais aumentam o percentual de encarceramento¹²⁶. Somam-se a isso a ineficiência do Estado na resposta ao crime e a crise fiscal vivida pela maioria dos entes federativos. Como resultado, ocorrem a perda do controle interno nas unidades prisionais, massacres, rebeliões e alta taxa de mortalidade dos custodiados. Segundo o CNJ, “há seis vezes mais chances de morrer na prisão sob custódia do Estado que fora”, o que evidencia a gravidade e a distância de se atingir um sistema digno¹²⁷, refletindo diretamente na segurança pública. Não é em vão que certos problemas sociais, como a reincidência criminal, são apresentados como fator preocupante para os gestores públicos¹²⁸. Segundo o CNJ:

Tornou-se quase senso comum indicar que, dadas as condições de encarceramento, as prisões do país se tornaram “escolas do crime”, transformando pessoas que cometeram delitos sem grande potencial ofensivo em especialistas do “mundo dos ilegalismos”.¹²⁹

Atento à gravidade dessa questão, são discutidos neste trabalho aspectos relacionados à reincidência criminal como porta de entrada do sistema penitenciário. Com intuito de mostrar que esse público (reincidentes) tem o cárcere como regra, gerando aumento da taxa de congestionamento do Sistema de Justiça Criminal, será apresentada, adiante, a forma com a qual o acordo penal impactará no número de presos reincidentes e, conseqüentemente, no quadro do problema exposto.

2.1.1.1 A reincidência como porta de entrada do sistema penitenciário

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347*, Relator: MIN. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17 mar. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347decisao.Covid19.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

¹²⁶ O artigo: A questão prisional como problema de política pública do Professor Antonio Suxberger, explica os motivos da permanência da crise no sistema penitenciário. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A questão prisional como problema de política pública. In: SANTIN, Valter Foletto (Org.). *Humanização e execução penal: o drama na efetividade do Direito Penal*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

¹²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*. Brasília: CNJ, 2019, p. 44.

¹²⁸ Para aprovar o PL 3.174/2015, o Deputado Kim Kataguiri (DEM/SP) se pronunciou que devido ao alto índice de reincidência deveria extinguir o regime semiaberto, para que os presos ficassem mais tempo no cárcere, na tentativa de diminuir a impunidade e a sensação de insegurança social. MOVIMENTO BRASIL LIVRE. *Lugar de vagabundo é na cadeia! Ajude o MBL na luta contra a impunidade*. 19 de jun. de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qHGMMQqi9P1o>. Acesso em 20 jan. 2021.

¹²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*. Brasília: CNJ, 2019, p. 44.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) informou que o fenômeno da reincidência criminal no país poderia chegar a uma taxa de aproximadamente 70%, isto é, a cada dez pessoas liberadas do sistema prisional, sete voltariam a cometer novos crimes e, portanto, seriam detectadas e processadas por órgãos do sistema de justiça criminal. Há certa divergência desses dados, pois existem algumas classificações de reincidência no ordenamento brasileiro. São quatro espécies principais: I) A reincidência criminal; II) A reincidência penitenciária; III) A reincidência genérica; e IV) A reincidência legal.¹³⁰

Em dezembro de 2019, o CNJ demonstrou que o índice de reincidência no país¹³¹ era de 42,5%. A pesquisa analisou a reincidência pelo início de uma nova ação penal no sistema de justiça criminal, incluindo as ações de execuções penais julgadas ou baixadas até 2015¹³². Essas tipologias diferentes impactam no estudo com dados divergentes; todavia, o que de fato é incontestável é que a parcela de presos reincidentes é significativa e demanda cuidados.

Para a temática aqui apresentada, o importante é a análise da população carcerária, que possui grande parcela de presos reincidentes, com uma menor parte de presos que cometeram um único crime. Essa advertência foi cintilada, pela primeira vez, na inauguração do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP) 2.0, do CNJ, em 2016, que mostrou os dados de condutas ilícitas reincididas. Esse estudo trouxe ao debate a lógica de que o sujeito criminoso, ainda que não cometa crimes com violência e possua uma conduta reiterada, ingressa no sistema de justiça criminal para dali não mais sair.¹³³

O problema público do congestionamento da justiça criminal se perfaz pela reincidência, e qualquer nova proposta legislativa que apresente respostas eficientes sem incluir essa parcela de criminosos não conseguirá atingir seu objetivo, haja vista a quantidade de presos em tal situação no ordenamento jurídico brasileiro. A pessoa presa que é levada à audiência de custódia pela segunda vez, no mesmo ano, via de regra terá sua prisão preventiva decretada¹³⁴.

¹³⁰ A reincidência criminal é aquela contida nos artigos 63 e 64 do Código Penal. A reincidência penitenciária é aquela que o indivíduo que passou pelo sistema penitenciário retorna ao cárcere. A reincidência genérica é a do conceito mais amplo, não importando se houve condenação judicial. Por último, a reincidência legal é aquela onde existe a repetição de condenação legal. TAVARES, Alex Penazzo; ADORNO, Emillyane Cristine Silva; VECHI, Fernando. Reincidência criminal: uma análise sobre suas espécies e efeitos na contemporaneidade. *Revista de Direito*, Viçosa, ISSN 2527-0389, v.12 n.2 2020, p. 8.

¹³¹ Exceto Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará e Sergipe.

¹³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*. Brasília: CNJ, 2019.

¹³³ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Essa é a porta de entrada do nosso sistema prisional*. 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=s0fPNYsWXIo>.

¹³⁴ CRESPO, André Pereira. *As audiências de custódia no DF: arranjos institucionais e práticas do sistema de justiça*. Dissertação de mestrado do Centro Universitário de Brasília: UniCEUB, 2020.

Segundo dados do CNJ, em 2017, cerca de 55% dessas audiências resultaram em prisão preventiva.¹³⁵

Importante salientar que mesmo que o parágrafo 10º, do artigo 395-A¹³⁶ expresse que nos casos de reincidência o acordo precisará constar uma parcela da pena em regime fechado, o mesmo texto apresenta como exceção os crimes cujas condutas pretéritas são irrelevantes, isto é, não exijam o encarceramento. Destarte, é notório a intenção do legislador em promover a norma com o caráter desencarcerador.

Considerando os dados citados, entende-se que o acordo penal possuiria impacto¹³⁷ e influência direta na parcela desses presos indicada, atuando como uma alternativa de pena diversa à prisão. Exemplos disso são os casos de furto, posse de arma de fogo, ameaça, lesão corporal, dentre outros, que, por si só, não ensejariam prisão, mas que devido à conduta recidiva ou conexão de crimes, correspondem à 15,95% dos crimes imputados às pessoas privadas de liberdade¹³⁸. O réu que viesse a ser denunciado por algum desses delitos poderia reconhecer sua culpa, receber uma pena mais branda, sem a necessidade de percorrer toda a instrução processual e evitando, em muitos casos, o cárcere. Ainda que os crimes ensejassem prisão, o acordo possibilitaria ao apenado uma progressão mais rápida de regime, retirando do cárcere aqueles que permanecem, durante anos, com o processo em curso, sem uma sentença penal condenatória.

Haja vista, na busca da diminuição da massa carcerária, o Brasil instituiu, em 2011, através da Lei nº 12.403/11, no ordenamento jurídico, medidas cautelares diversas à prisão. Ocorre que essa Lei não foi suficiente para coibir o aumento do uso de prisões processuais e de prisões provisórias¹³⁹. Além disso, o STF determinou, em 2015, a criação das audiências de custódia, que teria como uma de suas finalidades a redução da superpopulação carcerária, por meio de política pública de contingenciamento de presos provisórios, conforme a Resolução nº 213/2015 do CNJ¹⁴⁰. Essa medida, contudo, também não contribuiu de maneira efetiva para

¹³⁵ BRASIL. CNJ. *Dados Estatísticos / Mapa de Implantação – Audiência de Custódia*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mapa-audiencia-de-custodia/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

¹³⁶ § 10. No caso de acusado reincidente ou de haver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas.

¹³⁷ Neste trabalho será utilizado o termo “impacto” como o resultado líquido na política pública aplicada ao problema público indicado.

¹³⁸ BNMP 2.0/CNJ – 6 de agosto de 2018.

¹³⁹ VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. Audiência de custódia no processo penal: limites cognitivos e regra de exclusão probatória. *IBCCrim, boletim* 283, junho/2016.

¹⁴⁰ BRASIL, CNJ. *Resolução n. 213 de 15/12/2015*. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2Yi7pkx>. Acesso em: 02 mar. 2021.

amenizar o problema do encarceramento em massa e do uso abusivo das prisões cautelares no Brasil.¹⁴¹

Percebe-se que não serão fatores processuais, apenas, que irão definir se o preso apresentado à audiência de custódia permanecerá em cárcere ou se responderá ao processo em liberdade. O que a realidade retrata é que, havendo dúvida, a decisão do juiz é pelo encarceramento, e cabe ao juiz do processo determinar a manutenção ou não da prisão cautelar. Esse panorama reflete um problema estrutural e institucional do país. A insuficiência de políticas públicas, somadas às normas do sistema de justiça criminal, conduzem o magistrado a uma tomada de decisão baseada em poucos elementos, coloca-o entre a política criminal e o Direito Penal¹⁴², muitas vezes antagônicos, de acordo com a concepção lisztiana.¹⁴³

Uma vez demonstrado que a reincidência imputa ao réu, em grande parte das vezes, a resposta ao processo em regime fechado, serão tratadas, a seguir, a questão da morosidade e do elevado número de encarcerados, a fim de visualizar as falhas do sistema. Os dados que serão apresentados configuram uma situação alarmante.

2.1.1.2 Morosidade, taxa de congestionamento e elevado número de presos provisórios

Nesta fase do trabalho, objetiva-se relacionar o alto número de presos provisórios à morosidade na resposta penal e à taxa de congestionamento, e como o acordo penal seria relevante na superação desses problemas públicos.¹⁴⁴

Ao se tratar da questão da morosidade no Brasil, um fator importante a ser analisado é o modelo processual adotado, onde o Estado coloca como regra a persecução penal completa (*full trial*¹⁴⁵), lançando mão da investigação oficial. De acordo com Cunha, “diversos atores processuais devem colaborar para descobrir a verdade”¹⁴⁶. A busca pela verdade real, por se

¹⁴¹ CRESPO, André Pereira; VARELLA, Marcelo Dias. A insuficiência das políticas públicas no sistema penitenciário para responder ao estado de coisas inconstitucional: um problema comum a todos os poderes. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, p.01-24, 2019.

¹⁴² CRESPO, André Pereira. *As audiências de custódia no DF: arranjos institucionais e práticas do sistema de justiça*. Dissertação de mestrado do Centro Universitário de Brasília: UniCEUB, 2020.

¹⁴³ “O Direito Penal, como “magna carta do delinquente”, protege não a comunidade, mas sim o indivíduo que se rebelou contra ela, assegurando-lhe o direito de ser punido somente dentro dos estritos limites legais. Já a política criminal cabe a definição das finalidades da punição, o que coloca os ramos em posições, não raro, antagônicas e, certamente, distantes.” CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 31.

¹⁴⁴ Quanto à morosidade causadora de ineficiência na prestação jurisdicional do Estado será trabalhado no tópico 2.1.2.

¹⁴⁵ O *full trial* é a expressão americana que significa percorrer todo o processo para o julgamento.

¹⁴⁶ A crítica no debate legislativo da impossibilidade de autoincriminação não faz sentido quando observa que o ordenamento jurídico brasileiro escolheu que os agentes públicos imparciais busquem desinteressadamente

tratar de algo inatingível, provoca lentidão no andamento processual. O que de fato se alcança com a sentença criminal é o resultado da capacidade probatória das partes, ou seja, é notório que o modelo teórico não se reproduz na prática. Assim, o sistema de justiça penal não consegue se dedicar a todos os casos com a precisão e celeridade devida.

A lentidão do Estado na resposta definitiva contra um fato criminoso não só gera a sensação de impunidade, como também age de maneira adversa ao objetivo de desestimular as condutas delitivas. Ademais, é causadora de injustiça ao encarcerar um indivíduo e deixa-lo sem o devido julgamento, por longo período, produzindo uma conduta contrária aos princípios constitucionais e às normas legais.¹⁴⁷

O problema da prisão provisória (prisão processual) vivenciada no Brasil está ligado diretamente à dificuldade do julgamento de todos os casos. A morosidade produzida pela alta taxa de congestionamento atribuído ao país o papel de produtor de injustiças, principalmente em relação aos presos de baixa renda. São eles que enfrentam a utilização da prisão provisória como de costume, aplicada como forma de política criminal para realizar o isolamento momentâneo da pessoa apresentada como autora do delito.¹⁴⁸

A justiça criminal brasileira possui uma taxa de congestionamento¹⁴⁹ de 72%, resultado da média de todas as fases processuais. Analisando apenas os processos criminais que tem conhecimento em primeira instância, o percentual é de 77%. O tempo do processo criminal é maior que o do não-criminal em todos os ramos de Justiça, como mostra o gráfico abaixo, e a taxa de congestionamento criminal supera a não-criminal para essa fase/instância.¹⁵⁰

Gráfico 1 - Tempo médio de tramitação dos processos criminais e não-criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau, por tribunal.

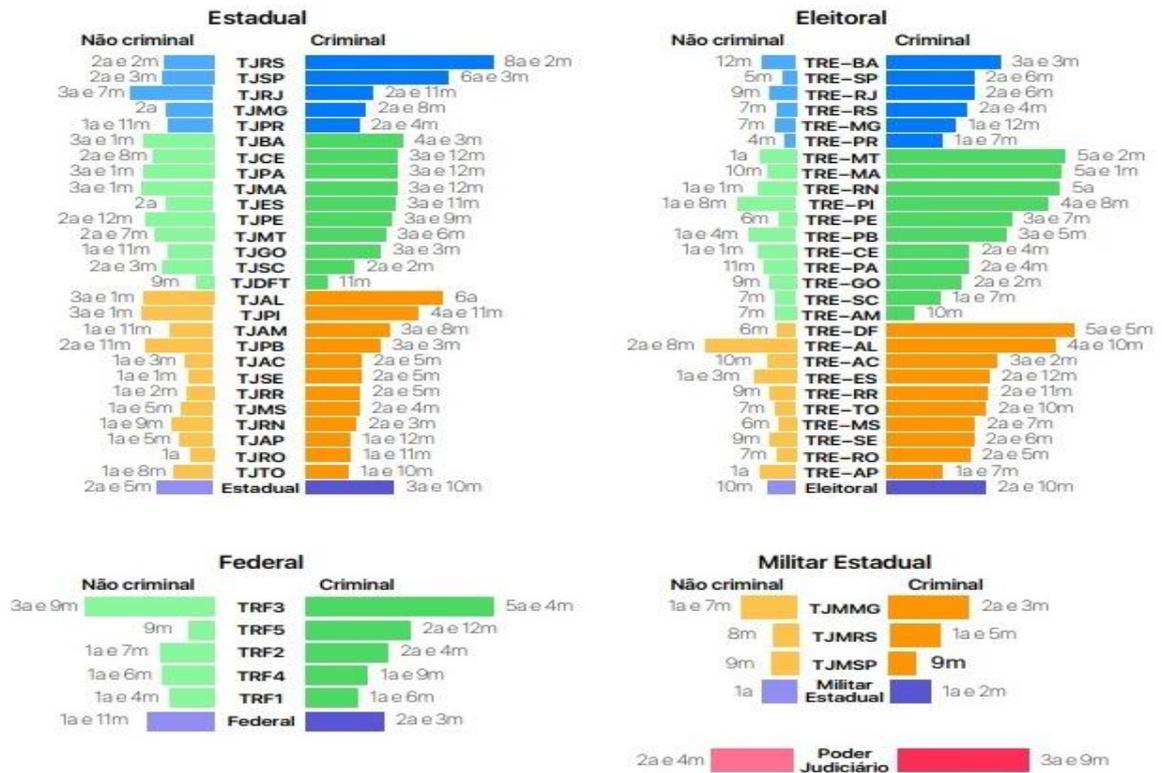
pela realidade fática, através da investigação oficial, o que legitima a defesa utilizar elementos probatórios produzidos e já colecionados aos autos para ser utilizados quanto à sua decisão de reconhecer a sua culpabilidade para gozar da possibilidade de uma pena menor e uma resposta mais rápida. CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 132.

¹⁴⁷ BEAL, Flávio. *Morosidade da justiça= impunidade+ injustiça*. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

¹⁴⁸ MARQUES, Aline Fernandes. *A prisão provisória no Brasil é regra ou exceção? um estudo sobre os índices prisionais, entre os anos de 2005 a 2014, sob o enfoque do minimalismo penal como crítica ao eficientismo penal*. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, 2015.

¹⁴⁹ Taxa de Congestionamento é o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base. BRASIL. *CNJ - Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019, p. 78.

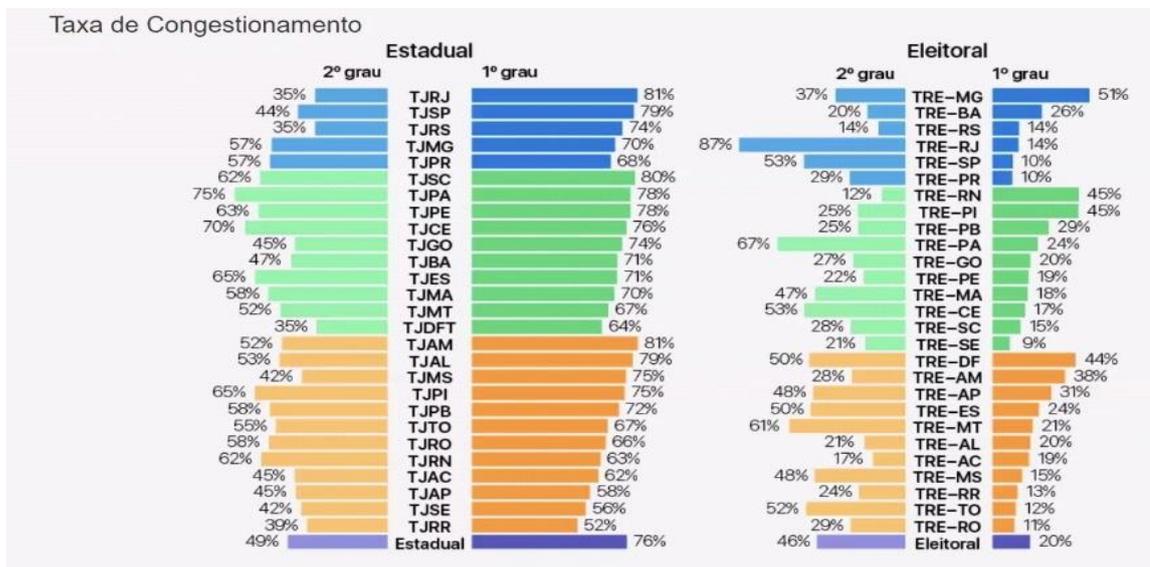
¹⁵⁰ BRASIL. *CNJ - Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019, p. 161.



FONTE: CNJ – Justiça em números 2019.

Ressalta-se que o tempo médio de tramitação do processo criminal tem conexão com a taxa de congestionamento, uma vez que a morosidade aumenta o número de processos pendentes, como pode ser analisado mediante os dados de cada estado, conforme os gráficos aqui expostos.

Gráfico 2 – Taxa de congestionamento para os Estados da Federação.



FONTE: CNJ – Justiça em números 2019.

De acordo com a análise, feita a seguir, do número de presos provisórios, do tempo de duração média dos processos e da taxa de congestionamento, verifica-se a existência de uma relação entre os dados. O Estado com alta taxa de congestionamento apresenta um tempo maior para solução dos processos e maior quantidade de presos provisórios, sugerindo que a prisão provisória é mais utilizada onde o processo é mais moroso. Em outras palavras, os estados onde o processo é sentenciado com maior agilidade apresentam também o menor número de presos provisórios.¹⁵¹

Segundo o Infopen¹⁵², plataforma do Departamento Penitenciário (DEPEN), existem, atualmente, 702.069¹⁵³ presidiários no sistema prisional, sendo 344.773 no regime fechado, 101.805 no semiaberto, 43.325 no aberto, 209.257 provisórios, 213 em tratamento ambulatorial e 2.696 em medida de segurança. Com base nesse relatório, o número de presos provisórios é de 29,8%. Esses dados, todavia, se referem a presos que se encontram dentro dos estabelecimentos prisionais. Considerando-se os dados do CNJ, verifica-se que existem 408.675 presos provisórios em uma quantia de 902.230 pessoas privadas de liberdade, o que resulta em 45,3% de presos provisórios¹⁵⁴. Esses números ainda podem ser maiores, uma vez que essa porcentagem engloba os presos cumprindo pena nos regimes semiaberto¹⁵⁵ ou aberto, isto é, aqueles que, em grande parte, não se encontram recolhidos na prisão. Analisando-se o número de presos em regime fechado, segundo dados do Infopen, a porcentagem de presos provisórios alcança o percentual de 60,7%¹⁵⁶.

¹⁵¹ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Quantos presos provisórios? A relação entre prisão processual e congestionamento judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. v. 22, n. 2, ISSN 1982-7636, Rio de Janeiro, 2021, p. 122.

¹⁵² BRASIL. Depen – Presos em Unidades Prisionais no Brasil – período de janeiro a junho de 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimjU3Y2RjNjctODQzMj00YTE4LWUwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 02 mar. 2021.

¹⁵³ Incluído os 23.563 presos do Patronato Central de Curitiba-PR (sem estrutura física para custódia). Excluindo-se os presos que não estão sob tutela dos Sistemas Penitenciários. Sem os dados das Unidades de Monitoramento Eletrônico. Frisa-se que há diferença com os dados apresentados na introdução, devido a divergência entre a pesquisa do DEPEN e do CNJ, pois uma tem como premissa os estabelecimentos penais e o outro os processos em curso.

¹⁵⁴ BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. BNMP 2.0/CNJ. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em: 22 mar. 2021.

¹⁵⁵ O regime semiaberto no Brasil apresenta grave crise, é inalcançável o número de presos que cumprem esse regime de pena. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. ROMÃO E SILVA, Lucas Francisco. Variações do Regime Semiaberto de Cumprimento de Pena: Extinção do Sistema Progressivo da Pena no Estado de Minas Gerais? *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal* v. 1 (ago./set. 2004). Porto Alegre: LexMagister, 2004- Bimestral. Coordenação: Oswaldo Henrique Duek Marques. v. 100 (fev./mar. 2021).

¹⁵⁶ BRASIL. Infopen. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoimjU0ODAwNTAtY2IyMS00OWJlLWUwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

Quadro 3 - Pessoas privadas de liberdade – Estatísticas CNJ



FONTE: Estatísticas CNJ, BNMP 2.0

A fim de facilitar a compreensão dos dados, é apresentado o recorte de três Estados: Distrito Federal (DF), São Paulo (SP) e Alagoas (AL). O Distrito Federal registrou uma taxa de congestionamento de 64%, um tempo médio de processo em 1º instância de 11 meses para sua conclusão, e um percentual de 24,3% de presos que não foram condenados. São Paulo apresentou uma taxa de congestionamento de 79%, um tempo médio de processo em 1º instância de 6 anos e 3 meses para sua conclusão, e 37,4% de presos sem condenação. Já o Estado de Alagoas apresentou uma taxa de congestionamento de 79%, tempo médio de 6 anos para conclusão do processo em 1º instância, e um percentual de 64,36% presos sem condenação.

Quadro 4 - Prisões penais por natureza da medida por UF

Tribunal	Presos Condenados em Execução Provisória (%)	Presos Condenados em Execução Definitiva (%)	Presos sem Condenação (%)	Total
TJDFT	526 (3,05)	12.510 (72,58)	4.200 (24,37)	17.236
TJSP	70.857 (40,92)	37.334 (21,56)	64.975 (37,52)	173.166
TJAL	1.039 (22,85)	578 (12,71)	2.931 (64,45)	4.548
Brasil*	148.472 (24,72)	211.107 (35,15)	241.090 (40,14)¹⁵⁷	600.669

Fonte: BNMP 2.0/CNJ – 6 de agosto de 2018

DlilwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em 02 jan. 2021.

¹⁵⁷ Nota-se que de agosto de 2018 para março de 2021 houve um aumento de 5,15% na quantidade de presos provisórios.

* Há ainda 259 registros (225 sem condenação; 15 condenados em execução provisória e 19 em execução definitiva) cujo tribunal não foi identificado.

Outro ponto importante a ser considerado é que a maioria das penas aplicadas no ano de 2018 foram privativas de liberdade, somando um total de 219,3 mil execuções, o correspondente a 64% do total. Através da visualização do quadro abaixo, nota-se que o acúmulo das execuções penais é constante.¹⁵⁸

Gráfico 3. Série histórica das execuções penais



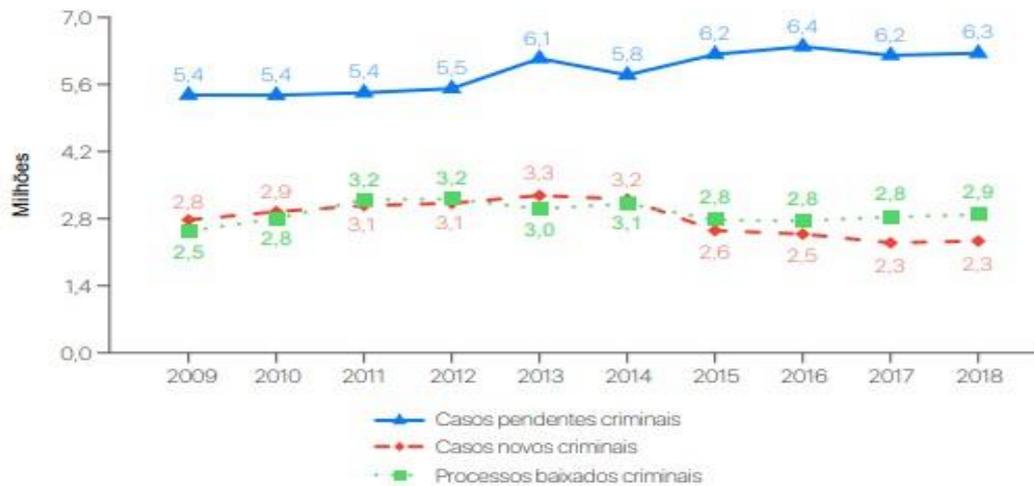
Fonte: CNJ, 2019.

Também em 2018 o Brasil atingiu a casa dos 6 milhões de casos pendentes criminais. Ainda que o número de processos baixados tenha superado os novos processos, houve um crescimento do acervo, uma vez que alguns casos arquivados voltaram a tramitar, como os referentes à anulações de sentenças.¹⁵⁹

Gráfico 4. Série histórica dos casos novos e pendentes criminais no 1º grau, no 2º grau e nos tribunais superiores, excluídas as execuções penais

¹⁵⁸ BRASIL. CNJ - *Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019.

¹⁵⁹ BRASIL. CNJ - *Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019.



Fonte: CNJ, 2019

Apresentado o panorama da justiça criminal, onde a morosidade, a taxa de congestionamento e o alto número de presos provisórios configuram problemas públicos conexos, carentes de uma alternativa que consiga diminuí-los, será demonstrada, a seguir, a proposta legislativa do acordo penal que servirá como uma alternativa para tanto.¹⁶⁰

2.1.1.3 O desencarceramento proposto pelo Acordo Penal

A explanação realizada até o momento, desde o alto índice de reincidentes, a grande possibilidade de os réus percorrerem o processo preso, passando pelas questões relacionadas à morosidade, à alta taxa de congestionamento e à cultura da utilização da prisão processual, teve como intuito o alcance da política de desencarceramento proposto pelo acordo penal. Em outras palavras, será analisado como o acordo penal influenciaria o Sistema Penitenciário e qual seria seu impacto em grande parcela dos presos provisórios, diante da possibilidade de os réus reincidentes acordarem com o MP.

Vale salientar que a proposta apresentada suscita em apenas um único caso o recolhimento à prisão mandatório: reincidência. Ainda assim, nota-se que os reincidentes progridem com 20% em crimes sem violência ou grave ameaça e 30% se houver a repetição do

¹⁶⁰ É preciso chamar a atenção para a existência de uma parcela significativa de pessoas sob pena de regime semiaberto que não se encontram presas, de fato, dada a não existência de estabelecimentos prisionais adequados ao cumprimento desse tipo de regime. Com isso, os presidiários acabam sendo beneficiados e cumprindo a pena em regime mais brando. Essa condição é garantida pela súmula vinculante 56. Os números que viram no tópico 2.1.1.2 trata-se de grande parte dos presos provisórios estão no regime fechado, cumprindo pena sem a devida condenação. NASCIMENTO, Luciano. *Brasil tem mais de 773 mil encarcerados, maioria no regime fechado: presos provisórios são o segundo maior contingente*. Agência Brasil. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2020-02/brasil-tem-mais-de-773-mil-encarcerados-maioria-no-regime-fechado>. Acesso em 27. mar. 2021.

cometimento de crime com violência ou grave ameaça. Nos casos de reincidência em crimes hediondos e equiparados, será de 60%, e se houver o resultado morte, a progressão será após o cumprimento de 70% da pena. Desse modo, mesmo em casos de recolhimento à prisão, os condenados aos crimes mais simples conseguirão sair do cárcere mais rapidamente.¹⁶¹

O ponto crucial do acordo penal é a criação de alternativas ao uso *stricto* puro e imposições legais que demandam recolhimento à prisão. O acordo de culpa provoca outras possibilidades diferentes do art. 33¹⁶² e 44¹⁶³ do Código Penal. Ressalta-se que os dois artigos são as normas de imposições mandatórias de recolhimento à prisão e as restritivas de direito. O acordo penal abriria hipóteses para crimes acima de 4 anos, onde o réu não iria preso, como já demonstrado. Ainda que o Código Penal afirme que condenados à pena acima de 4 anos sejam recolhidos, inicialmente, ao menos no regime semiaberto, o acordo penal aumentaria a possibilidade de a pena ser uma medida alternativa à prisão. Conforme sustentou Suxberger:

Os benefícios advindos do acordo de culpa substanciam claramente medida despenalizadora em favor do acusado. O acordo reduz a pena em seu *quantum* e/ou autoriza a imposição de regime menos gravoso para cumprimento da pena. Além disso, pode ensejar a substituição da pena privativa de liberdade por respostas distintas do recolhimento à prisão. Assim, como se vê, o acordo de culpa, ao contrário do que pode parecer, por reclamar a assunção de culpa criminal pelo acusado em juízo, não fomenta ou materializa medida de encarceramento.¹⁶⁴

Visto isso, os argumentos suscitados nos debates do GTPENAL de que o acordo penal aumentaria o encarceramento em massa não coadunam com a realidade dos dados. Na leitura do texto do art. 395-A, percebe-se a necessidade de prisão apenas no parágrafo 10º, em casos de reincidência; caso a mesma seja em crimes de menor relevância para o Sistema de Justiça

¹⁶¹ BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 02 fev. 2020. Artigo nº 112.

¹⁶² Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. (Redação dada pela Lei n. 7.209, de 11.7.1984) § 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: (Redação dada pela Lei n. 7.209, de 11.7.1984) a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semiaberto; c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

¹⁶³ Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: (Redação dada pela Lei n. 9.714, de 1998) I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo; (Redação dada pela Lei n. 9.714, de 1998) II – o réu não for reincidente em crime doloso; (Redação dada pela Lei n. 9.714, de 1998) III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. (Redação dada pela Lei n. 9.714, de 1998)

¹⁶⁴ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

Criminal, tal regra não precisaria ser cumprida. Nos demais artigos, incisos e parágrafos, as hipóteses são de penas restritivas de direito, o que soterra as alegações de encarceramento em massa. Os acordos são destinados para a imposição de regimes mais brandos até para os crimes mandatórios ao regime fechado e com pena de reclusão. Por esse motivo, a proposta é entendida como a mais audaciosa dos últimos tempos, pois abarcaria os crimes de maior monta dentro do sistema penitenciário.¹⁶⁵

Outro argumento defendido no debate legislativo foi quanto aos réus com defesas insuficientes terem a possibilidade de aumento da imposição ao cárcere. Esse argumento é superado diante da necessidade da justa causa (autoria e materialidade) para que a ação penal exista; caso o juiz não esteja convencido da *opinio delicti* do MP e não houver lastro probatório mínimo, a homologação do acordo deverá ser negada, com conseqüente rejeição da ação penal.

Outro ponto importante a ser avaliado é que a composição não é obrigatória e, por isso mesmo, deveria ser considerada como mais uma possibilidade de defesa. Desse modo, em caso de viabilidade, a defesa escolheria o acordo como forma mais vantajosa de solucionar o litígio¹⁶⁶. Como será demonstrado, há instrumentos suficientes que impedem essa autonomia desregulada por parte da acusação.

2.1.2 A possibilidade de o Acordo Penal trazer eficiência nos casos de judicialização obrigatória

Aqui será trabalhado o impacto do acordo penal nos casos de judicialização obrigatória, com a pontuação de questões relativas ao devido processo legal, a suposta necessidade de percorrer todo o processo (*full trial*) e o motivo do procedimento abreviado ser eficiente, com alcance da esperada prestação jurisdicional à sociedade, nos casos criminais. Além do impacto do acordo penal na volumosa parcela de presos provisórios, o sistema de justiça criminal possui como grande gargalo os crimes que requerem uma judicialização obrigatória, isto é, crimes que, por não se enquadrarem nos requisitos dos demais institutos negociais, aqueles que solucionam os casos penais mais rapidamente, tem a ação penal de forma compulsória.

Sabe-se que, de 1988 a 2010, período pós-constituente, o Direito material caminhou sem mecanismos processuais que dessem celeridade aos casos. O conjunto normativo possuía 869

¹⁶⁵ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYBOWFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹⁶⁶ ALENCAR, Paulo Wunder de. *Justiça penal negociada: o processo penal pelas partes*. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

tipos penais e, embora essa grande quantidade de normas criminalizantes não tivesse muito potencial de efetividade de privação de liberdade, devido à possibilidade da aplicação de medidas alternativas à prisão, influencia a velocidade do processo e também, demonstra a tendência da expansão do Direito Penal. Conforme expõe Cunha:

De forma inquestionável, é relevante o percentual de tipos penais que admite a aplicação de medidas alternativas ao cárcere, destacando-se: 87% dos tipos que comportam a substituição da pena, e 78% que autorizam a substituição condicional da pena. **Contudo, se esse percentual tem aptidão para influenciar sensivelmente a quantidade de pessoas presas, o mesmo não se pode dizer em relação ao processo (grifo nosso).**¹⁶⁷

Isso é melhor visualizado com a comparação do instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), pois nessa modelagem a premissa é não judicializar uma demanda que não ensejará o recolhimento à prisão, possibilitando às partes, por meio da composição, a solução do litígio como medida alternativa. Existem crimes, todavia, que não predisõem, necessariamente, de recolhimento à prisão, e outros que não cabem ao ANPP, como, por exemplo, os crimes de violência contra a mulher.

Diante disso, em um caso onde “A” seja preso em flagrante por violência contra a mulher e condenado por ameaça-la e, após dois anos, reincida no crime contra a mesma mulher, não cabe a transação penal, a retirada da representação pela vítima ou o ANPP. Isso configura, na realidade, um caso de judiciliação mandatória. O MP denuncia, não podendo haver a suspensão condicional do processo e, caso haja condenação, o acusado reincidente seria submetido a uma pena de regime inicial no semiaberto com recolhimento à prisão¹⁶⁸. Nota-se, aqui, uma discrepância por se tratar do recolhimento de um indivíduo ao cárcere que, na prática, não configuraria um mês de reclusão. Em casos como esse, o acordo penal seria o ideal para uma solução mais precisa, dando ao réu uma pena adequada e economizando tempo e recursos do sistema de justiça criminal.

Uma vez pactuado o Acordo Penal, as partes renunciariam ao seu direito de recurso, como estava expressado no §1, III, da proposta, privilegiando as respostas estatais definitivas. De certo modo, os recursos dificultam a solução rápida dos conflitos. Em 2019, o Superior Tribunal de Justiça realizou um mutirão e julgou, em um espaço de um mês, mais de 1.363

¹⁶⁷ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.188.

¹⁶⁸ Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. **A de detenção, em regime semiaberto**, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado. (Redação dada pela Lei n. 7.209, de 11.7.1984). (Grifo nosso) BRASIL. *Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De12848.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

recursos que travavam mais de trezentas sessões do tribunal do júri¹⁶⁹. Nessa situação, essa medida de impossibilidade de recurso, observando-se, claro, as exceções, traria uma segurança jurídica e uma economia aos cofres públicos.

Outro grave problema vivido pela justiça penal brasileira é o de abuso do direito de defesa, no qual o acusado, réu confesso, preso em flagrante, consegue postergar o cumprimento de sua pena anos à frente, apenas com a condução dos procedimentos recursais. O sistema vigente é seletivo e beneficia os acusados que detêm uma boa defesa, pois aqueles que não a possuem (grande maioria), se reincidentes, provavelmente percorrerão o processo recluso.

O problema público do Sistema Jurídico Criminal é estrutural, no qual imperam a desigualdade, a prescrição e os excessos de recursos que fazem com que o processo se prolongue. Soma-se a isso a existência do Habeas Corpus (HC) no Brasil que, diferentemente do mundo, ampliou os instrumentos de defesa. Como se já não houvesse inúmeros recursos disponíveis, o chamado HC já foi julgado pelo STF em casos de nulidade de interrogatório, por videoconferência (HC 90.900), e aplicação do princípio da insignificância (HC 94.770), ocasionando uma terceira dimensão do Processo Penal.¹⁷⁰

Vencido isso, o acordo penal se apresenta como uma medida que propõe soluções eficientes de casos penais onde existe a necessidade do processo. O espaço do acordo de culpa se dirige, principalmente, aos casos em que a judicialização é mandatória, sobre os quais a Justiça precisa se debruçar na análise dos crimes. Os modelos já existentes que evitam a judicialização alcançaram os crimes que merecem maior cuidado do poder estatal, como é o caso do ANPP, que lança mão dos modelos em todas as infrações com pena mínima inferior a quatro anos, independentemente do bem jurídico tutelado, sendo cabível nos crimes contra Administração Pública e nos crimes eleitorais, por exemplo. Isso demonstra que os modelos que evitam a judicialização (a não persecução ou suspensão do processo) já atingiram seu limite no ordenamento jurídico brasileiro e não suportam mais medidas nesse sentido. Os crimes mais graves deveriam ser processados pelo Estado.¹⁷¹

¹⁶⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mutirão do STJ destrava realização de mais de 300 sessões do tribunal do júri*. 16 dez. 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Mutirao-do-STJ-destrava-realizacao-de-mais-de-300-sessoes-do-tribunal-do-juri.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2020.

¹⁷⁰ HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Sistema de Justiça criminal: construído para não funcionar. *Revista Consultor Jurídico*, 2016. Disponível em: www.conjur.com.br/2016-jan-31/segunda-leitura-sistema-justica-criminal-construido-nao-funcionar. Acesso em: 03 jun. 2020.

¹⁷¹ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 220.

O sistema de justiça criminal precisa, portanto, trabalhar em casos onde exista a necessidade de processo, além de fornecer um fim a esse caso, com uma resposta em tempo hábil. O acordo penal tem grande impacto, pois interfere diretamente nos artigos 33 e 44 do Código Penal, os quais delimitam as regras de penas privativas de liberdade e restritivas de direito, como a hipótese de possibilitar a não prisão de um indivíduo que cometeu um crime com pena maior de quatro anos. Isso seria possível mediante a aprovação da proposta legislativa sugerida.

Em síntese, a duração razoável do processo será atendida quando o mesmo se tornar mais flexível ou quando houver diminuição da abrangência do *full trial*. Não é necessário almejar que tudo seja judicializado e com instrução completa, visto que o mecanismo processual deve ser direcionado, oferecendo o remédio específico ao problema apresentado. Assim, proporcionado uma resposta rápida e precisa a cada delito praticado, diminuindo o espaço de tempo entre a prática delituosa e o julgamento, o processo produzirá uma melhor resposta ao reclame social de impunidade. Essa dinâmica aumentará a sensação social da legalidade e reviverá o objetivo preventivo da persecução penal.

2.1.2.1 *Full Trial* e o devido processo legal

Como exposto, a realidade é que o Processo Penal não atinge a sua finalidade, qual seja a de garantir os direitos individuais e “frear” a prepotência do Estado. Por isso, manter o réu encarcerado em um sistema penitenciário que não garante sua integridade física e moral (art. 5º, XLIX, CF¹⁷²), sem a devida condenação, é sobrepor o poder estatal de punir. O sistema de justiça criminal processa, através do *full trial*, todos os crimes que levam à prisão ou que não permitem outras modalidades de consenso entre as partes, o que resulta em uma péssima qualidade na prestação jurisdicional.¹⁷³

A Constituição Federal, no seu art. 5º, inciso LIV, garante que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Essa cláusula pétrea é ligada ao princípio da proporcionalidade (chamada de vertente material), para que ninguém seja punido de forma autoritária e para conter possíveis excessos do Legislativo nos casos de tentativas de suprimir

¹⁷² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; BRASIL.** [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2021. (grifo nosso)

¹⁷³ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 199.

algum direito fundamental (vertente formal). No caso do instituto em tela, essa proibição de excesso não se enquadra devido à voluntariedade do réu, que será amparado por defesa técnica e homologado pelo escrutínio judicial, o que afasta qualquer alegação de excesso ou supressão de direitos individuais. Também não viola a vertente material, uma vez que haverá, através do acordo, uma pena legalmente exigida, isto é, “um mínimo de resposta penal a fatos criminosos já delineados”.¹⁷⁴

Não cabe aqui dizer que inexistiria defesa para o réu ou que haveria produção de injustiças no processo abreviado, pois existem filtros no direito processual penal brasileiro que impedem a acusação de utilizar a possibilidade de pressionar a defesa ao fechamento de um acordo. Tem-se, como exemplo, o descrito no art. 396-A do CPP¹⁷⁵ e na Súmula Vinculante 14 do STF¹⁷⁶, os quais possibilitam à defesa, ainda no inquérito, o livre acesso às provas já documentadas, a possibilidade de arguir preliminares, bem como alegarem tudo que interessa à sua defesa. É garantida, portanto, a aplicação da ampla defesa e do contraditório.

A absolvição sumária (art. 397) também é aplicada como um instrumento de equilíbrio do negócio jurídico na seara criminal, obrigando o juiz a absolver o acusado em caso comprovado de alguma excludente ou extinção da punibilidade. Além disso, o projeto propõe mais um filtro em seu §7º do art. 395-A, prevendo a necessidade de homologação pelo juiz, devendo o magistrado observar se as provas colhidas no processo foram manifestamente suficientes para uma condenação criminal. Desse modo, o juiz não está vinculado ao acordo, cabendo ao julgador definir, por seu livre convencimento, a resposta penal.¹⁷⁷¹⁷⁸

O Sistema de Justiça criminal, quando almeja processar e julgar todos os casos criminais, não consegue individualizar as condutas e dar a cada caso uma solução mais assertiva. Caberá, aqui, a compreensão da diferença do devido processo legal, princípio constitucional, e da necessidade do esgotamento de todas as fases da instrução probatória.

¹⁷⁴ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p. 170.

¹⁷⁵ “Art. 396-A. Na resposta, o acusado poderá arguir preliminares e alegar tudo o que interesse à sua defesa, oferecer documentos e justificações, especificar as provas pretendidas e arrolar testemunhas, qualificando-as e requerendo sua intimação, quando necessário”.

¹⁷⁶ É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

¹⁷⁷ “§ 7º O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração ou se as provas existentes no processo forem manifestamente insuficientes para uma condenação criminal”.

¹⁷⁸ BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016.

2.1.2.2 *Alcance da efetiva prestação jurisdicional à sociedade nos casos criminais através do procedimento abreviado*

Ainda que a proposta do acordo penal seja considerada uma alternativa *soft* e liberal ao Processo Penal, poderá proporcionar uma melhor efetividade da pena, uma vez que a pena privativa de liberdade não recupera o prisioneiro; ao contrário, o indivíduo abandona a prisão de modo pior ao que ingressou. As penas alternativas se apresentam, portanto, como uma resposta eficiente, pois, combinadas à celeridade de sua aplicação, o agente criminoso vinculará com mais facilidade o cumprimento daquela medida (caráter educativo da pena), ao mesmo tempo que repara, ao menos um pouco, os danos à vítima. Vale frisar que o acordo penal autoriza respostas multimodos ao fato criminoso, com atenção imediata à vítima, como se lê no §5º do art. 395-A¹⁷⁹, bem como o retorno patrimonial ao Estado dos bens que forem fruto daquela prática delitiva.¹⁸⁰

Nota-se que o tema abordado configura um problema antigo para o ordenamento jurídico brasileiro. Em 2004, na tentativa de trazer mais agilidade e aumentar a eficácia nas soluções das demandas, o Judiciário passou por uma reforma trazida pela Emenda Constitucional nº 45. Nessa ocasião, foi introduzido no art. 5º da Constituição Federal, o inciso LXXVIII, que assegura a todos a celeridade na tramitação dos processos judiciais e administrativos. A inclusão é advinda dos princípios do acesso à justiça, devido processo legal, e da necessidade de eficiência da administração pública¹⁸¹. A referida medida foi muito importante na condução da justiça no sentido de modernizar a prestação jurisdicional brasileira. A introdução dessa garantia visa trilhar as normas jurídicas aos princípios da Carta Magna: reduzir desigualdades, erradicar a pobreza e fundar uma sociedade justa e solidária. Assim, a dilação do prazo processual deverá ser rechaçada, sob pena de violar a liberdade individual e o direito à resolução (rápida) aos litígios.¹⁸²

Por isso, vale dizer que os princípios servem para que as normas não se dispersem, sendo necessário, de tempos em tempos, realinhar as diretrizes para que o Sistema de Justiça continue

¹⁷⁹ § 5º Se houver vítima da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível.

¹⁸⁰ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p. 185.

¹⁸¹ A duração razoável do processo decorre de uma atuação bifurcada, mas que se comunica: a primeira, vinda do Poder Legislativo, que não pode impedir a apreciação das lesões ou ameaças a um direito; a segunda, decorrente do Poder Judiciário, que sempre deve analisar as questões que são a ele postas.

¹⁸² MELO, Thais; SOUZA, David Kelling de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro [recurso eletrônico]* / Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p. 21.

garantindo os direitos fundamentais. Percebe-se a urgência em redirecionar o Judiciário para os trilhos da celeridade nas respostas processuais, uma vez que a morosidade processual se tornou uma regra. De acordo com o jurista Rui Barbosa, “a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”¹⁸³. Nesse sentido, apenas uma resposta jurisdicional em tempo razoável e no quadro das leis vigentes ocasionaria a concretização do Estado de Direito.¹⁸⁴

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito da demora na instrução processual, como se vê no julgamento do Habeas Corpus 86.915/SP, 2ª Turma: “Manter uma pessoa presa cautelarmente por mais de dois anos é desproporcional e inaceitável, constituindo inadmissível antecipação executória da sanção penal”¹⁸⁵. Esse problema se justifica pela falta de estrutura (política, física, pessoal) e pela ausência de um arcabouço das normas que possibilite uma condução processual mais pragmática.

O legislador demonstrou a mesma preocupação quando, através da Lei n. 13.964 de 2019, incluiu no CPP o parágrafo único do art. 316, que estabeleceu um prazo de 90 dias para a prisão preventiva, necessitando fundamentação do órgão emissor para sua manutenção, sob pena de a prisão se tornar ilegal. É válido salientar que esse texto normativo não estava proposto no texto original apresentado por Sérgio Moro, vindo a ser incluído no Relatório do Relator n. 1 (RRL 1/2019), Deputado Capitão Augusto (PL/SP), a pedido do Deputado Lafayette de Andrada (PRB/MG).¹⁸⁶¹⁸⁷

Com a devida ressalva, a medida não sana a questão do uso desenfreado das prisões preventivas e causa mais um problema estrutural no sistema de justiça penal, pois cria mais uma obrigação em um sistema que já não consegue dar seguimento nas obrigações básicas

¹⁸³ BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. São Paulo: Russel, 2004, p. 47.

¹⁸⁴ DIAS, J. F.; ANDRADE, M. D. C. *Acordos sobre a sentença em processo penal. O “fim” do Estado de Direito ou um novo “princípio”?* Porto: Conselho Distrital do Porto, 2011.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HC 109128 SP*, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 12/03/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe – 058 DIVULG 26-03-2013 PUBLIC 01-04-2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23090851/habeas-corpus-hc-109128-sp-stf/inteiro-teor-111566874?ref=juris-tabs>. Acesso em: 03 jul. 2020.

¹⁸⁶ BRASIL. Câmara dos deputados. *RRL 1/2019 GTPENAL* Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210103>. Acesso em 22 mar. 2021.

¹⁸⁷ Vale frisar, que esta pesquisa precisou delimitar para a melhor compreensão nos problemas de 1ª instância, todavia as instâncias recursais são responsáveis por outra grande parcela dos problemas do sistema de justiça criminal causados pela morosidade e taxa de congestionamento. Observa-se que o Brasil é o único país do mundo a ter quatro instâncias recursais. ESTADÃO. *Somos o único país que tem quadro instâncias recursais. Entrevista com Felipe Recondo, Mariângela Gallucci e Rui Nogueira*. 28 dez. 2010. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,somos-o-unico-pais-que-tem-quatro-instancias-recursais-imp-,658966#:~:text=Os%20recursos%20ao%20Superior%20Tribunal,Peluso%2C%20durante%20entrevista%20ao%20Estado>. Acesso em: 16 maio 2020.

existentes. Os Deputados não levaram em conta o problema principal, o processo, que possui um começo, mas não um fim, ou que ao menos não acontece em tempo hábil. Essa morosidade “[...] prolonga a ansiedade e incerteza das partes, abala a confiança que estas têm nos tribunais como meio de resolução de seus conflitos. Quando a morosidade é um problema estrutural, a desconfiança generaliza-se”.¹⁸⁸

Além desses danos, o processo penal é um instrumento que, durante seu percurso, manifesta nuances que criam uma avalanche de emoções para os atores envolvidos, alternando entre esperança e pessimismo e, quando se aproxima do fim, ressalta a ansiedade da descoberta do resultado. Por esses motivos, alguns doutrinadores afirmam que o processo percorre um tempo que não se consegue reproduzir. O processo é “instituto essencialmente dinâmico, porquanto não exaure o seu ciclo vital em um único momento, mas é destinado a desenvolver-se no tempo, possuindo duração própria”¹⁸⁹. Sendo assim, a depender da complexidade dos fatos, a instrução evolui em um ritmo particular, isto é, o tempo natural não se confunde com o tempo processual. O processo precisa se ater à conexão dos fatos - olhar o passado, corresponder a demanda presente e assegurar um futuro onde prevaleça a segurança jurídica. Em vista disso, é preciso que a decisão seja tomada dentro de um lapso temporal compatível com a natureza do objeto litigioso, sob pena da resposta jurisdicional se tornar um direito desarrazoado.¹⁹⁰

O processo moroso determina um martírio ao réu, pois o lapso temporal extenso mitiga a presunção de inocência, compromete sua vida pessoal, profissional e até mesmo sua paz social. Esse cenário piora em caso de réu preso provisoriamente, aumentando a estigmatização,

¹⁸⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 40.

¹⁸⁹ OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p.33 *apud* TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 25.

¹⁹⁰ OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p. 30 *apud* TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 64-65.

o que reflete diretamente na concessão de sua liberdade, e elevando o custo da estrutura estatal. A solução negocial dos litígios penais em tempo hábil auxilia na reparação desses problemas.¹⁹¹

Ocorre que, atualmente, as medidas saneadoras tomadas são as que privilegiam as decisões preliminares, pois acredita-se que as medidas de urgências trarão uma resposta eficiente, o que de fato não acontece. Observa-se que o STF atingiu, em 2019, o número recorde de 69.228 *habeas corpus*¹⁹², além das medidas conservatórias e reparatórias. Exemplo disso é a escolha na utilização da audiência de custódia, a qual demanda uma grande fatia das tarefas da Justiça Penal, dificultando o trabalho quantitativo e qualitativo das decisões de mérito. Não se tem como objetivo, aqui, nutrir críticas aos instrumentos em si e, portanto, vale a reflexão sobre o fato de a escolha dos legisladores trazerem as respostas definitivas ou apenas criarem respostas para efeito de aparência, aquelas que não trazem um bom resultado no contexto geral e a longo prazo.¹⁹³

O Sistema de Justiça Penal, ao tentar responder as demandas por meio de decisões urgentes, gera uma repercussão negativa na maturação da apuração dos fatos, pois cria falsas expectativas que podem influenciar os atores nas suas escolhas processuais. Isso inverte o entendimento da condição natural de necessidade de tempo para apurar os fatos, alternando para a condição de impaciência e frustração. A dilação do processo com decisões pontuais, com a finalidade apenas de implementar a vontade da lei, prejudica o desenvolvimento célere e progressivo no caminho da solução da demanda em definitivo.¹⁹⁴

A lei penal, quando não aplicada a curto prazo, próxima à data do fato, transmite a ideia de um Estado permissivo e omissivo, conduta que estimula a prática delitativa. Além disso, fere os

¹⁹¹ VERDELHO, 2006, p. 231 *apud* BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 31.

¹⁹² VITAL, Danilo. Volume de pedidos de HC aumenta no STJ e dificulta definição de teses. 29 fev. 2020. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-29/volume-hcs-aumenta-stj-dificulta-definicao-teses>. Acesso em 12 jul. 2020.

¹⁹³ OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p. 33 *apud* GARAPON, Antoine. Bem julgar. *Ensaio sobre o ritual do Judiciário*. Tradução de Pedro Filipe. Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 69-70.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p. 34.

princípios dos Direitos Humanos, deixando o réu e a vítima “presos” a uma situação de insegurança processual.¹⁹⁵

A razoável duração do processo não se trata, portanto, apenas dos prazos processuais prefixados, mas sim da razoabilidade no contexto que se apresenta cada caso específico. Deve-se observar conceitos concretos e objetivos, como estabeleceu o Tribunal Europeu de Direitos Humanos. O cuidado nas peculiaridades de cada caso reconduz ao sentimento de temperança para as partes¹⁹⁶. Nesse passo, a celeridade aqui buscada não é condizente com a condução irresponsável do processo, e a resposta jurisdicional deverá atender a

um ritmo tão rápido quanto possível, sem desatender aos princípios fundamentais da ordem jurídica, como a presunção de inocência ou o direito de defesa [...] A celeridade ou rapidez não pode ser entendida em sentido pejorativo”. Pois, “o processo tem também por vocação dar as suas oportunidades à dúvida e institucionalizar a prudência.¹⁹⁷

Diante disso, o processo célere, justo e igualitário é aquele cingido de informação e liberdade. A maneira de alcançar esse sistema de justiça é deixando-a mais enxuta, aperfeiçoando-a, valorizando a investigação policial e trabalhando os elementos jurídicos mais próximo ao fato concreto, a fim de se produzir uma prova de melhor qualidade para alcançar a resposta esperada da justiça criminal.¹⁹⁸

Noutro giro, a probabilidade de as partes transacionarem aumentaria o rol de possibilidades de defesa. O réu que entendesse ser prejudicial o desgaste do processo, respeitando os limites legais, faria o acordo com a acusação para começar a cumprir sua pena de forma imediata. Essa visão é harmônica ao princípio constitucional da ampla defesa, que é

¹⁹⁵ MADLENER, Kurt. Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de “prazo razoável” e de “celeridade”: observações a respeito da justiça alemã. In: MONTE, Mário Ferreira (Org.) *Que futuro para o Direito Processual Penal?* Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias. Coimbra: Coimbra, 2009, p. 646.

¹⁹⁶ OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017, p. 35, *apud* TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 76.

¹⁹⁷ OST, François. *O tempo do direito*. Trad. de Élcio Fernandes. São Paulo: Universidade do Sagrado Coração, 1999, p. 383.

¹⁹⁸ BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 41.

atendida quando é garantido ao arguido o seu direito de defesa, utilizando de todos os meios possíveis para tanto.¹⁹⁹

Diante dessa realidade, a procura da melhoria do Processo Penal não deve se tratar de uma busca de celeridade que desrespeite as garantias individuais. Ao contrário, deverá ser “um processo penal com a exigência máxima de garantias, quando elas forem imprescindíveis, e com a possibilidade de dispensá-las, quando não forem necessárias, é o que deve se buscar”²⁰⁰. Há de ser observado que é o Estado Democrático de Direito que rege os processos penais, e sua finalidade é garantir a confiabilidade das estruturas jurídicas e de segurança. Essa procura pode ser obtida com a modalidade de consenso na justiça penal, desde que observadas as necessidades do sistema de justiça penal, pois a objetividade dos desdobramentos processuais também corresponde a ideia de um processo justo.²⁰¹²⁰²

O Estado, diante do exposto, visando atender ao princípio constitucional da razoável duração do processo, se encontra na busca constante do aumento da celeridade processual. Essa diretriz não está focada em apenas reduzir as ações penais, mas também trazer uma solução eficaz, proporcionando ao cidadão um amplo acesso à justiça para que o mesmo tenha a demanda atendida em tempo hábil. Assim, o acordo penal se trata de uma política pública voltada à melhoria nos aspectos qualitativos e quantitativos do Sistema de Justiça Criminal.

2.2 O Acordo Penal vs *Plea Bargaining*

Quando se pergunta se a proposta do acordo penal é equivalente ao *plea bargaining*, a resposta é negativa. Uma diferença nítida entre os institutos é que o acordo penal já passou por um juízo de admissibilidade, enquanto o instituto americano configura uma barganha da *plea*, isto é, o acusado reconhece sua culpa, o promotor leva ao juiz para homologar a confissão e o mesmo procede com a condenação do acusado. Esse modelo sequer existe na América Latina, a proposta se tratava de um *plea agreements* (espécie contida dentro do gênero *plea bargaining*).

¹⁹⁹ ALMEIDA, José Eulálio Figueiredo. *Breves anotações do princípio da ampla defesa*. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3166>. Acesso em 2 dez. 2020.

²⁰⁰ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.40.

²⁰¹ BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 41.

²⁰² O crescimento do Estado Penal se mostra uma medida anacrônica, pois o Estado Democrático de Direito, de certa forma, é tolhido, essa pressão é proporcional à medida que outro cresce. A liberdade é suprimida pela falsa bandeira de pacificação social. Os direitos humanos individuais são privilegiados mais que as políticas de segurança pública, em outras palavras, o direito da coletividade é menosprezado pela proteção de poucos. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 290.

A fim de elucidar quais as principais preocupações com esse novo tipo de modalidade de soluções penais no Brasil, é proposta, neste momento do trabalho, uma microcomparação²⁰³ entre o *plea bargaining* e o acordo de penal.

Para tanto, serão expostos, inicialmente, o motivo e o modo de comparação. Em seguida, serão demonstrados os modelos de justiça criminal utilizados no Brasil e no Estados Unidos e, mais adiante, será realizado o estudo do *plea bargaining* e do acordo penal, analisando as suas diferenças. Esse tópico será finalizado com a apresentação da comparação destacada, quando os institutos serão defrontados quanto aos efeitos e as normas legais.

Quando se abordam questões inerentes ao direito, por vezes, tem-se o questionamento de qual estudo ou base foram utilizados, principalmente quando o estudo possui como objetivo a criação de um instituto novo a um ordenamento jurídico. Toda conclusão parte de uma premissa e, dessa forma, o ponto de partida do processo constitui, de fato, uma boa razão para o aceite da conclusão alcançada; isto é, se existe uma conclusão, ela é o resultado daquilo que se sabe.

Dessarte, por meio da comparação, é possível entender se um instituto jurídico foi premissa de outro, bem como aumentar as possibilidades de aperfeiçoamento das normas comparadas. Na comparação do *plea bargaining* com o acordo penal, percebe-se a influência de uma norma sobre a outra. Essa equiparação permite o estudo da evolução e o exame da viabilidade de importação de um conceito jurídico estrangeiro, as adaptações necessárias para que ele reproduza no direito importador os mesmos efeitos observados em seu direito originário (ou que atinja a finalidade almejada).

É importante ressaltar que deve haver uma lógica na confrontação de instituições ou de soluções em diferentes ordens jurídicas. A comparação deve possuir um objetivo específico, utilizando-se de normas com alguma identificação recíproca. Assim sendo, ainda que o *plea bargaining* seja trabalhado na *common law* e o acordo penal na *civil law*, as normas podem ser comparadas devido à identificação entre elas, pois são institutos que visam a cooperação das

²⁰³ Será realizado uma microcomparação (comparação de regras, normas ou institutos jurídicos de diferentes ordens jurídicas). Konrad Zweigert e Hein Kötz definem micro comparação dizendo que a mesma trata de institutos jurídicos ou de problemas jurídicos, ou seja, de regras que resolvem dados problemas de fato ou conflitos de interesses em ordens jurídicas diversas. KOTZ, Hein. ZWEIGERT, Konrad. *Introduction to comparative law*. Clarendon Press: Oxford. 1977.

partes na resolução do processo criminal. Não se faz, portanto, comparação de institutos que não tratam da mesma temática.²⁰⁴

A comparação supracitada é de grande relevância no que se refere à confusão apresentada no debate legislativo, e, de acordo com Langer:

Está havendo uma americanização do direito penal nos ordenamentos da civil law, ou melhor, não uma americanização, mas uma fragmentação dos sistemas civil law diante da influência dos EUA nos processos penais, devido a economia processual, praticidade e eficiência. E ainda, segundo o professor, depois da Segunda Guerra Mundial, e particularmente após a Guerra fria, o sistema jurídico americano tornou-se o mais influente do mundo.²⁰⁵

Posto isso, é necessário destacar que existe uma diferença entre o transplante do *plea bargaining* e a influência/inspiração do modelo americano proposto no Brasil, conforme escrito por Sérgio Moro, em resposta à pergunta 4:

4 – V. Exa. se inspirou em quais modelos de justiça e quais países?

Principalmente, o *pleabargain* da Justiça norte-americana. (ANEXO B – Entrevistas)

É válido frisar, porém, que não se pode concluir que o *plea bargaining* não seria posto no ordenamento jurídico brasileiro de maneira pura e simples, como é utilizado em seu país de origem. Para Moreira:

Ora, entre os postulados básicos da importação de modelos jurídicos – a par do exame da compatibilidade entre o órgão que se quer transplantar e o organismo que vai receber – avulta a investigação atenta da maneira pela qual o instituto que se pretende importar funciona praticamente no Estado de origem.²⁰⁶

Uma das diferenças acima citadas está presente na questão da confissão. Segundo Garret, no *plea bargaining* a “analogia à confissão não somente é inadequada, mas enganosa”. Para o autor, modelo americano gira em torno de negociação e ajustes para que se chegue a uma decisão que não trará como consequência, para o acusado, as pechas de uma condenação criminal.²⁰⁷ Já o Acordo Penal é necessário o reconhecimento de culpa e o acordo trará força de sentença penal condenatória.

2.2.1 Comparação Dos Institutos

²⁰⁴ DUARTE, Rui Pinto. *Uma introdução ao direito comparado*. Separata da Revista “O Direito IV”. Almedina, 2006.

²⁰⁵ LANGER, Máximo. Dos transplantes jurídicos às traduções jurídicas: A globalização do *Plea Bargaining* a tese da americanização do processo penal. *Delictae*, VI. 2, n. 3, jul-dez. Los Angeles, 2017.

²⁰⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A importação de modelos jurídicos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

²⁰⁷ GARRET, Brandon L. *Por que plea bargains não são confissões?* Organizador Ricardo Jacobsen Gloeckner. *Plea Bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 61 - 86.

Para uma melhor compreensão, torna-se necessário entender do que se trata a modalidade de consenso *plea bargaining*. O instituto existente nos Estados Unidos, desde o início do século XIX, é um procedimento utilizado dentro do sistema de justiça criminal *commom law*, por meio do qual promotores e réus negociam acordos e finalizam processos sem necessidade de julgamento (*full trial*). Nota-se, ainda, que o instituto serve ao interesse da economia judiciária e, para além disso, é frequentemente acionado para garantir a cooperação dos acusados, que podem servir de testemunhas em outros processos criminais.²⁰⁸

De acordo com Messitte, “Nos EUA, 95% dos processos terminam em ‘*plea bargain*’. Seria impossível a Justiça norte-americana funcionar sem este instrumento, pois simplesmente não teríamos capacidade de cumprir todas as etapas de cada processo”.²⁰⁹ Em meados de 1971, a Suprema Corte americana impulsionou a utilização do instituto *plea bargaining* no julgamento do caso *Santo Bello v. New York*, onde o então chefe de justiça dos EUA, Warren Burger, se posicionou ressaltando que o acordo entre as partes era componente essencial da administração da justiça. Burger exaltou as virtudes da composição negocial relatando que seria impossível levar todos os casos a julgamento por se tratar de uma ação que causaria o rompimento do sistema e o império da impunidade.²¹⁰

Desde então, a negociação é uma característica proeminente do sistema de justiça criminal nos Estados Unidos. A partir disso, vários foram os países que adotaram diversas formas desse modelo como parte de suas reformas na justiça criminal, com o objetivo de reduzir seus próprios processos: Alemanha, durante a década de 1970; Guatemala, em 1994; Brasil em 1995; Argentina, em 1998; Costa Rica, em 1998; França, em 1998; Itália, em 1989.²¹¹

Nos EUA, são permitidas as negociações judiciais relacionadas a qualquer tipo de crime, incluindo delitos graves, como o homicídio. A “barganha” pode ter início assim que o réu é indiciado ou acusado, muito embora o advogado de defesa prefira, geralmente, realizar o acordo após análise minuciosa do procedimento acusatório, posteriormente à acusação formal. É

²⁰⁸ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

²⁰⁹ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

²¹⁰ ALBERGARIA, Pedro Soares de. *Plea Bargaining: aproximação à justiça negociada nos E.U.A.* Coimbra: Almedina, 2007, p. 45-47.

²¹¹ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

comum o réu alegar sua inocência, no primeiro contato, alterando sua versão, mais adiante, optando pelo acordo de confissão de culpa. A escolha do acordo pode ocorrer a qualquer instante, antes da sentença, mas é comum acontecer em algum momento anterior ao julgamento. A negociação é irrestrita e as partes têm total autonomia para barganhar uma com a outra, podendo o promotor oferecer vantagens ao acusado em informações diversas ao fato em análise.²¹²

Importante salientar que, na justiça criminal americana, o promotor é eleito pela população. Com isso, o acusador é nitidamente influenciado pelo interesse popular e, de certa forma, a responsabilidade política é entendida como um controle do promotor. O que se observa é que os agentes com maior número de casos exitosos, como acordos e condenações, são os que possuem prestígio da sociedade e, conseqüentemente, obtêm um maior retorno financeiro para seu gabinete.²¹³

Conforme Burke, existe nos Estados Unidos uma paixão acusatória que motiva os promotores a priorizar determinados casos. Essa paixão é “o quanto um promotor importa-se com cada caso – é um fator indefinido e inexplorado na literatura atual, e reflete determinações subjetivas que vão além da robustez das provas de um caso”²¹⁴. Isto é, o fato de uma pessoa estar com muitas evidências de cometimento de um crime não garante que a ela seja concedida a atenção devida da acusação.

Em relação ao acordo de confissão, após realizar a barganha, o arguido se dirige ao tribunal, com seu advogado, para formalizar o pedido de acordo. Embora o juiz possa não ter acompanhado as negociações, o mesmo possui um importante papel quando o acordo for alcançado, uma vez que ele não se obriga a prestar as concessões previstas. Ao juiz é permitido aceitar ou rejeitar o acordo, ou, ainda, adiar sua decisão até que o relatório de apresentação seja revisto.²¹⁵ O Juiz deve analisar se o acusado é capaz, se não está sendo coagido e se existe um conjunto probatório mínimo que confirme os fatos da acusação. Caso contrário, o juiz poderá

²¹² MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

²¹³ ALBERGARIA, Pedro Soares de. *Plea Bargaining: aproximação à justiça negociada nos E.U.A.* Coimbra: Almedina, 2007, p. 35-36.

²¹⁴ BURKE, Alafair S. Paixão acusatória, viés cognitivo e *plea bargaining*. Organizador Ricardo Jacobsen Gloeckner. *Plea Bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 90.

²¹⁵ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

negar o acordo e, nos casos levados a julgamento, o ônus da prova é do Estado, que deve provar que o réu foi responsável pelo cometimento do crime.²¹⁶

Na hipótese de o acusado alegar inocência, caberá ao juiz determinar o julgamento. No caso de o réu escolher o *nolo contendere* (quando não assume a culpa, mas realiza o acordo), o juiz recorrerá aos mesmos procedimentos do *plea bargaining*. Para melhor compreensão, necessário saber que o *plea bargaining* se divide em três tipos: *sentence bargaining* (negociação sobre a pena e todas as consequências do delito, como o perdimento de bens e a reparação de danos); *charge bargaining* (negociação sobre a imputação do delito); *mista* (abrange os dois tipos).²¹⁷

O *charge bargaining* é a barganha sobre a acusação. O acusado se considera culpado para reduzir a imputação do crime. No *sentence bargaining*, a nomenclatura pode sugerir um falso cognato, pois não se trata da negociação da sentença, e sim do acordo sobre pena; o acusado se considera culpado a fim de conseguir uma pena menor. Essa é a modalidade parecida com a utilizada na colaboração premiada e no acordo penal.²¹⁸

No intuito de erudir, é válido saber que a *Rule 11 (c)(1)(A)(B)(C)* da *Federal Rules of Criminal Procedure* concede ao promotor (1) a possibilidade do arquivamento/afastamento de outras acusações e (2) a realização de recomendação ou concordância em não impugnar a defesa em uma determinada sentença. Além disso, (3) a negociação não obriga o juiz a dar o aceite que uma determinada sentença seja apropriada para o caso negociado. A primeira modalidade se refere ao *charge bargaining*; as duas seguintes representam a hipótese de *sentence bargaining*.²¹⁹

Analisando, agora, o cenário brasileiro, tem-se o acordo penal, em resumo, como instituto que pretende obter a ampliação das margens de consenso no ordenamento jurídico, sob a perspectiva de abreviar o processo para o alcance de uma resolução mais rápida e efetiva. Desse modo, seria criada uma nova opção para o judiciário, uma vez que a justiça penal trabalha

²¹⁶ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

²¹⁷ MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_Bargaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

²¹⁸ BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 68-69.

²¹⁹ BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 73.

com o princípio da presunção de inocência, e não com a confissão de culpa. O acusado confessaria a autoria do delito e o mesmo não precisaria ser submetido ao processo. Conseqüentemente, o Ministério Público não precisaria produzir mais provas e o processo avançaria para a parte final, onde o juiz aplicaria a pena mais branda acordada entre as partes.

Após a exposição dos dois institutos, verifica-se que a divergência entre eles se dá quanto à disponibilidade da ação penal. No processo penal americano, os promotores possuem a discricionariedade na propositura da ação, o que confere ao promotor o poder de não denunciar o acusado mesmo com a existência de todos os elementos do crime e que todas as condições da ação estejam presentes (legitimidade, interesse de agir, possibilidade jurídica do pedido e justa causa).

No Brasil, entretanto, mesmo com divergência na doutrina, rege o princípio da obrigatoriedade²²⁰, no qual o MP tem o dever legal de promover a ação penal, não podendo utilizar da conveniência e oportunidade para decidir a respeito da propositura da denúncia, conforme assegura o Professor Eugênio Pacelli de Oliveira²²¹. Nos Estados Unidos para negociar não há a exigência da confissão, pois existe a possibilidade do *nolo contendere*, que implica em uma permissão do acusado para que a justiça o puna sem que ele seja declarado culpado. Já no caso brasileiro, a exigência de confissão existe, tanto é que alguns autores chama o Acordo Penal de “Acordo de Culpa”.²²²

Outro aspecto relevante é a possibilidade de as partes negociarem a acusação, o chamado *charge bargaining*; isto é, o sujeito comete o crime, no modelo americano, e a promotoria negocia e o denuncia por um crime diverso do que foi praticado, por este ser mais brando. A premissa da negociação americana é baseada nessa modalidade, uma alternativa utilizada, primordialmente, nos Estados Unidos. A título de exemplificação, a Inglaterra adota a opção da

²²⁰ Para Antonio Suxberger esse princípio vai contra a política de desencarceramento, pois essa necessidade de processar tudo gera superlotação e de injusta incidência da intervenção penal do Estado. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O encarceramento em massa na agenda do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas: conseqüências para a ação penal no Brasil. *Revista Internacional Consinter de Direito*. Ano II, Número III, Editorial Juruá. Lisboa, 2016, p.33.

²²¹ “Estar obrigado à promoção da ação penal significa dizer que não se reserva ao parquet qualquer juízo de discricionariedade, isto é, não se atribui a ele qualquer liberdade de opção acerca da conveniência ou oportunidade da iniciativa penal, quando constatada a presença de conduta delituosa, e desde que satisfeitas as condições da ação penal”. OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Processo e hermenêutica na tutela penal dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 114-115.

²²² SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p. 114 e GOUVEIA FILHO, Eduardo Correia. Delação premiada e plea bargaining: uma análise microcomparativa à luz das normas jurídicas brasileiras e ianques. *Revista Humús*. vol. 9, n. 26, 2019, p. 394.

negociação penal, mas não possui, entretanto, o *charge bargaining*. É no *charge bargaining* onde ocorre o abuso, pois o acusador utiliza-se do *overcharging* para forçar o réu a confessar o crime, e esse ponto deve ser rechaçado veementemente no Brasil.²²³

Conforme assegura o artigo dos doutrinadores Aury Lopes Jr e Vitor Paczek:

No modelo americano as partes dispõem de livre poder negocial, podendo inclusive desconsiderar o princípio da correlação. Na proposta agora analisada, há uma hibridiz sistemica, na medida em que o juiz participa ativamente do acordo e, principalmente, há exigência de que “a pena seja aplicada dentro dos parâmetros legais”.²²⁴

Diferentemente do proposto no acordo penal, seria utilizada a modalidade *sentence bargaining*, pois a negociação é apenas quanto à pena. Além disso, no caso brasileiro, a denúncia já estaria aceita e, conseqüentemente, os pressupostos processuais, as condições da ação e a regularidade formal já estariam observadas²²⁵. Tal diferença assegura, de certo modo, um equilíbrio na negociação e minimiza a possibilidade de uma negociação desequilibrada por parte do Ministério Público²²⁶.

Ambos os institutos precedem de uma negociação entre as partes, porém, mesmo com o acordo de vontades, há distinções quanto ao reconhecimento de culpa, ao momento em que são possíveis, à forma como ocorrem e aos efeitos que produzem. Segue abaixo o quadro comparativo para melhor compreensão.

Quadro 5 - Comparativo do Acordo Penal e o *Plea Bargaining*

	ACORDO PENAL (Brasil)	PLEA BARGAINING (E.U.A.)
Crimes	Sem restrições	Sem restrições

²²³ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Projeto de Lei Anticrime. Projeto de Lei “Anticrime” e adoção do procedimento abreviado no Brasil*. Salvador: Juspodivm. 2019, p. 114

²²⁴ Os autores marcaram a oração “a pena seja aplicada dentro dos parâmetros legais” como forma de crítica, pois para eles a história de negociações criminais no Brasil traz péssimos exemplos. LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista DUC In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019, p. 335.

²²⁵ “Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal. (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008)”. BRASIL. *Código de Processo Penal. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

²²⁶ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. Um resumo da diferença entre Charge Bargaining e Sentence Bargaining. 14 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i3xyg2iqiV8>. Acesso em 02 jan. 2020.

Momento	Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução	A qualquer momento, mas mais frequente após acusação formal
Admissão de culpa	Ocorre, mas necessita de compatibilidade ou concordância com as provas do processo.	Se ocorrer, dispensa a produção de outras provas
Colaboração do agente	Ocorre para reparação do dano e restituição do produto do crime quando possível	Pode ou não ocorrer
Efeitos	Abrevia o processo para a imediata aplicação da pena	Retirada ou diminuição das acusações; diminuição da pena
Sentença	Homologação judicial ou rejeição do acordo ou pedido de reformulação da proposto de acordo.	Arquivamento, aplicação de pena alternativa, suspensão do processo ou redução da pena, se condenado à prisão

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2.1.1 Modelos de Justiça do Brasil e EUA

Antes do aprofundamento nos modelos do Brasil e EUA, vale trazer o entendimento apresentado por Vitor Cunha de que não existe um modelo de justiça criminal único, mas sim modelos plurais, mistos, que apresentam suas peculiaridades. Desse modo, cada país adapta o modelo que mais atende a sua necessidade. O que será apresentado, a seguir, é a tradição e como é posto cada modelo de justiça nos dois países.²²⁷

Com a aprovação do acordo de não persecução penal, sugerido no pacote de lei anticrime, houve uma quebra de paradigma. Devido ao rompimento com a justiça conflitiva e o processo penal brasileiro haver se tornado uma justiça majoritariamente consensual, nota-se uma forte tendência da “privatização do direito penal”.²²⁸

Nos Estados Unidos já é realidade uma justiça com maior prática no princípio adversarial consensual, que concebe o processo penal como uma disputa entre duas partes (acusação e defesa) perante um julgador passivo (juiz e/ou júri). No modelo adversarial norte-americano, as partes são livres para produzir provas, o que exige mais negociação entre os

²²⁷ CUNHA, Vitor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.69.

²²⁸ A “privatização” do direito penal é a expressão utilizada por parte da doutrina para destacar o (atual e crescente) papel da vítima no âmbito criminal. Depois de anos relegados ao segundo (ou terceiro) plano, inúmeros institutos penais e processuais penais foram criados sob o enfoque da vítima, preponderando seu interesse sobre o enfoque da vítima, preponderando seu interesse sobre o punitivo do Estado. O dano causado pelo crime finalmente encontra-se na linha de ação do juízo criminal. Parece-nos que o divisor de águas veio com a criação da Lei 9.099/95, prevendo uma etapa de composição civil entre os envolvidos no crime, acordo que, uma vez homologado, conduz à renúncia do direito de queixa ou representação (art. 74 da Lei dos Juizados Especiais). CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal*. Parte Geral. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 40 – 44 e 45.

envolvidos. Muitos acordos são feitos nessa etapa preliminar e os processos que vão a julgamento chegam às mãos do juiz de modo mais adiantado.²²⁹

O modelo adversarial engloba a justiça consensuada, podendo ser ela: restaurativa, reparatória ou negociada/colaborativa. No processo penal brasileiro, existem alguns exemplos de justiça reparatória e colaborativa, enquanto a justiça penal restaurativa tramita no congresso nacional no projeto de lei n. 8.045 de 2010, que traz vários pontos desse modelo de justiça.²³⁰

A justiça restaurativa, baseada num procedimento de consenso envolvendo os personagens da infração penal (autor, vítima e, em alguns casos, a própria comunidade) sustenta que, diante do crime, sua solução perpassa pela restauração, isto é, pela reaproximação das partes envolvidas para que seja restabelecido o cenário anterior (de paz e hígidez das relações sociais). Já a justiça reparatória se faz por meio da conciliação promovida pelos órgãos integrantes do sistema criminal, como ocorre na transação penal (Lei n. 9.099/95), utilizando o princípio do *nolo contendere* (sem admissão de culpa).²³¹ A Lei n. 11.719/08 (que alterou o CPP) confirma a tendência de alteração do sistema de justiça criminal brasileiro a partir do momento em que permite ao juiz, na sentença condenatória, fixar valor mínimo indenizatório à vítima. Já na justiça negociada,²³² o agente e o órgão acusador acordam acerca das

²²⁹ BARROS, Francisco Dirceu. *90% a – Justiça conflitiva versus justiça consensual*. JusBrasil. 2017. Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/504974243/90-a-justica-conflitiva-versus-justica-consensual>. Acesso em: 10 dez. 2020.

²³⁰ CUNHA, Rogério Sanches. *Palestra 01 "Justiça negociada: a atuação do Ministério Público"*. Abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r9-5p9cuH4g&t=1439s>. Acesso em 01 fev. 2020.

²³¹ ORTEGA, Flávia Teixeira. *Qual a diferença entre as justiças restaurativa, reparatória e negociada?* JusBrasil. 2016. Disponível em: <https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/366954356/qual-a-diferenca-entre-as-justicas-restaurativa-reparatoria-e-negociada>. Acesso em: 4 nov. 2019.

²³² “Como sistema global de resolução dos conflitos penais a Justiça consensuada (ou negociada) tem origem (no século XIX) nos Estados Unidos da América que, seguindo a tradição anglo-saxônica, criaram um peculiar procedimento para permitir a negociação penal não só na criminalidade pequena ou média, sim, em todo e qualquer tipo de delito. A denominada “justiça pactuada ou contratada ou negociada” está centrada, especialmente, sobre a plea bargaining (ver sobre esse instituto Maynard, Figueiredo Dias e Costa Andrade, Armenta Deu, Peña Cabrera, Diego Díez, Soares de Albergaria, Rodríguez García etc.). O mais conhecido modelo de plea bargaining é o que consiste no seguinte: uma vez que se dá conhecimento da acusação – qualquer que seja o crime – para o imputado, pede-se a pleading, isto é, para se pronunciar sobre a culpabilidade; se declara culpado (pleads guilty) – se confessa – opera-se a plea, é dizer, a resposta da defesa e então pode o juiz, uma vez comprovada a voluntariedade da declaração, fixar a data da sentença (sentencing), ocasião em que se aplicará a pena (geralmente “reduzida” – ou porque menos grave ou porque abrangerá menos crimes -, em razão do acordo entre as partes), sem necessidade de processo ou veredito (trial ou verdict); em caso contrário, abre-se ou continua o processo e entra em ação o jurado. GOMES, Luiz Flávio. *Origens da Delação Premiada e da Justiça consensuada*. *Jornal Carta Forense*. 2015. Disponível em: <http://www.carteforense.com.br/conteudo/colunas/origens-da-delacao-premiada-e-da-justica-consensuada/14866>. Acesso em 05 fev. 2021.

consequências da prática criminosa, o que, evidentemente, pressupõe a admissão de culpa. No Brasil, exemplo disso são os institutos da Colaboração Premiada e o Acordo de Leniência.²³³

O modelo é elogiado pela sua agilidade na resolução dos conflitos penais, pois evita os efeitos negativos causados pela demora que o processo provoca, sobretudo para o preso que cumpre a prisão antes do julgamento. Além disso, facilita a pronta “reabilitação” do infrator com menos recursos materiais e humanos, gerando, assim, uma economia processual significativa e consequente aumento da eficiência do processo.²³⁴

Os Sistemas Processuais Penais são procedimentos de pacificação social pelos quais diversas comunidades, em diferentes lugares e momentos da história, resolvem seus problemas penais. Diante de fatores históricos, cada Estado adotou um tipo específico para essa finalidade. O sistema acusatório prevalece nos países que respeitam a liberdade individual e possuem uma sólida base democrática. Em contrapartida, o sistema inquisitório aparece, historicamente, em países de maior repressão, caracterizados pelo autoritarismo ou totalitarismo, reduzindo as garantias individuais em face da supremacia estatal.²³⁵

Nesse passo, o Brasil possui um modelo de justiça misto ou neo-inquisitório, pois é inquisitorial na fase pré-processual e acusatório na fase processual, uma vez que o contraditório e ampla defesa estão presentes nessa etapa²³⁶. E ainda, o processo penal brasileiro utiliza uma base conflitiva, pois o Estado é o titular da ação penal, sendo o processo penal uma investigação oficial. Após a investigação, as provas são expostas às partes para, depois, ser criada uma disputa processual, o que torna o processo moroso, uma vez que um conflito penal não é resolvido, sem acordo, de maneira célere.²³⁷

²³³ ORTEGA, Flávia Teixeira. *Qual a diferença entre as justiças restaurativa, reparatoria e negociada?* JusBrasil. 2016. Disponível em: <https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/366954356/qual-a-diferenca-entre-as-justicas-restaurativa-reparatoria-e-negociada>. Acesso em: 4 nov. 2020.

²³⁴ BARROS, Francisco Dirceu. *90% a – Justiça conflitiva versus justiça consensual*. JusBrasil. 2017. Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/504974243/90-a-justica-conflitiva-versus-justica-consensual>. Acesso em: 10 dez. 2020.

²³⁵ LOPES JR, Aury. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. II, 2010.

²³⁶ Todas essas questões giram em torno do tripé sistema acusatório, contraditório e imparcialidade, porque a imparcialidade é garantida pelo modelo acusatório e sacrificada no sistema inquisitório, de modo que somente haverá condições de possibilidade da imparcialidade quando existir, além da separação inicial das funções de acusar e julgar, um afastamento do juiz da atividade investigatória/instrutória. Portanto, pensar no sistema acusatório desconectado do princípio da imparcialidade e do contraditório é incorrer em grave reducionismo. LOPES JR, Aury. *Direito processual penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2016, p. 29.

²³⁷ CUNHA, Rogério Sanches. *Palestra 01 "Justiça negociada: a atuação do Ministério Público"*. Abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r9-5p9cuH4g&t=1439s>. Acesso em 01 fev. 2020.

2.2.1.2 Semelhanças e diferenças entre o *Guilty plea*²³⁸ e o Acordo Penal

O processo penal adversarial anglo-saxão trata-se de uma disputa, e quando uma das partes decide não alterar, reconhecendo que a outra parte tem razão, a necessidade do processo deixa de existir. É a partir disso que se entende o instituto da *guilty plea*, modelagem típica do modelo de justiça adversarial, no qual não se busca a completa “verdade”, e sim que uma das partes decida não debater, diferentemente do que ocorre no modelo inquisitorial.²³⁹

No modelo de justiça americano, quando o processo criminal chega até a decisão dos jurados, é pronunciado o veredito (*veredict*). Aqui é posta em análise a culpabilidade do acusado e é nesse momento que o júri decide qual lado é o vencedor. A decisão do júri, todavia, não pode ser confundida com a decisão judicial (*judgment*); a primeira é proferida por juízes leigos, enquanto a segunda é pronunciada por um juiz togado, além de o veredito se ater exclusivamente aos fatos da causa. Existe, ainda, a sentença (*sentence*), que é a decisão da corte que individualiza e impõe a pena ao condenado, fase que ocorre após o júri reconhecer a culpa do acusado.²⁴⁰

A *guilty plea* não se trata de uma simples confissão e tampouco de um elemento de prova, pois possui a força de um *veredict*. O acusado abre mão dos direitos processuais ao declarar-se culpado, e a corte, em regra, deve aplicar a pena. Essa confissão não adentra na culpabilidade em si; o acusado não precisa indicar as razões ou como praticou o delito do qual assumiu ser o autor.²⁴¹

Os países de tradição *civil law* possuem resistência a esse instituto e preferem trabalhar com a confissão, a qual visa, através do reconhecimento de culpa, detalhar o caso para que se descubra a verdade dos fatos. Assim, o modelo apresentado do acordo penal como forma de abreviar o processo não é o *guilty plea*; ainda que haja muita semelhança, o modelo apresentado não vincula a sentença. O acordo penal precisa da confissão não apenas como reconhecimento

²³⁸ *Guilty plea* na tradução livre é Declaração de culpa. (tradução nossa)

²³⁹ LANGER, M. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. *Harvard International Law Journal*, v. 45, n.1, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/28201943_From_Legal_Transplants_to_Legal_Translations_The_Globalization_of_Plea_Bargaining_and_the_Americanization_Thesis_in_Criminal_Procedure. Acesso em: 20 mar. 2021.

²⁴⁰ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.94.

²⁴¹ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 94.

de culpa, mas como ferramenta para otimizar o processo, uma vez que já está nítido o delito cometido pelo acusado.²⁴²

Vitor Cunha sustenta que:

Embora a confissão tenha pontos de contato com o instituto da *guilty plea*, principalmente em razão de ambos consistirem no ato de o acusado ou investigado, perante a autoridade competente, admitir a prática de algum ato criminoso, há algumas especificidades que delimitam a fronteira que separa os institutos. A primeira delas é que a confissão é um meio de prova, que pode ser cotejada com as demais evidências e devidamente valorada para a formação tanto da *opinio delicti* como do juízo sobre a culpa do acusado ao fim da instrução processual. Por essa razão, ela demanda o detalhamento dos fatos confessados. A segunda, traço mais marcante, é que a confissão, em geral, não produz o efeito de abreviar o procedimento, nem tampouco de modificar a marcha procedimental, tal qual ocorre com a *guilty plea*.²⁴³

Dessarte, o acordo penal inclui as características da confissão, assim como da *guilty plea*, mas as duas não se confundem; isto é, o instituto seria uma terceira vertente, se apresentando com um gênero de um ato processual. Com o acordo penal, o caso tem o reconhecimento de culpa (como meio de prova) e a abreviação do procedimento. Assim, em resumo, considera ainda que o acordo penal seria uma terceira via entre as abordagens tradicionais da *civil law e commum law*.²⁴⁴

²⁴² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 95.

²⁴³ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 95.

²⁴⁴ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 96.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DO ACORDO PENAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Quando se discutem alterações legislativas no âmbito penal, permeiam o debate as mais fortes emoções e, em muitas das vezes, a racionalidade é deixada em segundo plano. Esse ramo do direito é o mais polêmico, pois envolve os bens mais preciosos das pessoas: a vida e a liberdade, além da defesa dos bens materiais e da harmonia social²⁴⁵. O Deputado Lafayette Andrade, vale dizer, suscitou esses argumentos na reunião do GTPENAL, no momento em que os seus colegas traziam críticas aos governos passados pelo descaso da segurança pública e da ineficiência das normas penais.²⁴⁶

Os debates que fogem à racionalidade, desconexos com a realidade e que não atendem o propósito do Sistema de Justiça Criminal mantêm o Brasil, como apresentado, com alto índice de violência, aumento da sensação de impunidade, com a população descrente na Justiça, dentre tantos outros problemas já mencionados.²⁴⁷ A partir da premissa que é necessária uma urgente reforma, fugindo de bloqueios ideológicos e paixões, o instituto passa a ser analisado sob uma perspectiva de políticas públicas, indo além do *status quo* (situação atual) e avançando, com uma projeção de resultados, no intuito de apresentar a necessidade de mudanças, a fim de possibilitar uma melhoria do sistema de justiça criminal. Assim, sob a ótica de políticas públicas²⁴⁸, a análise do Acordo Penal visa verificar a viabilidade dessa alternativa em solucionar o problema público²⁴⁹ do congestionamento da Justiça Criminal.²⁵⁰

²⁴⁵ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 27.

²⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime: grupo de trabalho ouve especialistas*. 25 abr. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B6YfTOEEYII>.

²⁴⁷ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *É isso que acontece atualmente no sistema de justiça criminal*. 17 set. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oS2nL_PtwXo.

²⁴⁸ Para Leonardo Secchi a importância de fazer uma análise de políticas públicas está voltada a encontrar a resposta ideal para a tomada de decisão do agente público. “A análise de uma Política Pública é a ciência que é conhecida como a que fala a verdade ao poder (*speak truth to power*)”. SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016, p. 37.

²⁴⁹ Sendo que esses problemas são situações indesejadas e que podem através da intervenção de algum ator, serem alteradas para o quadro das melhores condições possíveis. Nesse ínterim, o trabalho aprofundará no problema público (1 - descobrir o problema público; 2 - diagnosticar o problema e seus antecedentes; 3 - projetar tendências; 4 – definir o objetivo) para examinar qual será o melhor remédio a propor. O bom diagnóstico do problema público direciona com maior precisão (efetividade) a política pública, ou seja, quanto mais informações sobre o problema, menor é o subjetivismo no momento de escolher a melhor alternativa a ser implementada para combater o problema público.

²⁵⁰ Importante frisar que existe diferença entre Ciclo de Análise para o ciclo geral de Política Pública. Para Leonardo Secchi a Análise de políticas públicas é um ramo de estudo da ciência da política pública, sendo os outros: Pesquisa de políticas públicas, Avaliação de políticas públicas e Teoria de escolha pública. Em outras palavras: ciclo de Análise de Política Pública é um ramo que estuda a Política Pública SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016, p. 29.

Como já demonstrado, o sistema penitenciário apresenta números que merecem um cuidado maior dos agentes públicos. Inclusive, o quadro é de tal maneira, que diante da superlotação e das condições degradantes²⁵¹ impostas aos detentos, o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu, em 2015, através da ADPF 347, o “estado de coisas inconstitucional” das prisões brasileiras, que deu ensejo à súmula vinculante 56, que diz: “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS”.^{252,253}

Diante disso, o World Justice Project, organização que avalia os sistemas judiciais do mundo, classificou a Justiça Criminal brasileira no 103º lugar, dentre 128 nações estudadas. Com uma pontuação de 0.34, o Brasil ficou atrás de países como Togo, Etiópia, Angola e Equador.²⁵⁴

O problema se torna ainda mais complexo quando analisamos os resultados de produtividade do Poder Judiciário, dado o aspecto antagônico das instituições trabalharem com um bom desempenho. Segundo o relatório do CNJ, em 2019, ingressaram no Poder Judiciário 2,4 de novos casos criminais; os números de processos baixados obtiveram redução pelo terceiro ano consecutivo, alcançando mais de 2,9 (dois vírgula nove) milhões de processos criminais finalizados. Nessa esteira, era comum ver os discursos do Ministro José Antônio Dias Toffoli, quando na presidência do STF, dizendo que o Brasil possuía a Suprema Corte que mais julgava ações no mundo, inclusive ações criminais²⁵⁵. O que traz à baila que só prolar

²⁵¹ GUERRA, Sidney; MOURA, Vinícius Pinto. As condições degradantes dos detentos nos presídios do Brasil e o RE 580.252: Uma análise à luz dos Direitos Humanos. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, v. 3, n. 1, p. 60-77, 2017.

²⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HC 109128 SP*, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 12/03/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe – 058 DIVULG 26-03-2013 PUBLIC 01-04-2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23090851/habeas-corpus-hc-109128-sp-stf/inteiro-teor-111566874?ref=juris-tabs>. Acesso em: 03 jul. 2020.

²⁵³ Vale frisar que, essa decisão trouxe com ela um problema estruturante de utilização das tornozeleiras eletrônicas, pois concedeu aos presos já condenados a possibilidade de cumprir pena em regime menos gravoso com a condição de utilizar a monitoração eletrônica. Assim, privilegiam-se as pessoas condenadas e suprimem-se os direitos daqueles protegidos pelo princípio da presunção de inocência, uma vez que as tornozeleiras eletrônicas que já eram escassas e não atendia ao público inicial (os presos provisórios), com essa decisão (sem a devida análise de políticas públicas) se tornou ainda mais. RODRIGUES, Filipe Azevedo. *Análise econômica do direito aplicada ao processo penal*. Grupo de Pesquisas em Ciências Criminais da Universidade Potiguar. Transmitido ao vivo em 19 de nov. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NLNiPxiVvP4&feature=youtu.be>. Acesso em 8 dez. 2020.

²⁵⁴ WJP. World Justice Project. *Country Insights/Criminal Justice for Brasil*, 2020. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Brazil/Criminal%20Justice/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

²⁵⁵ CONSULTOR JURÍDICO. *Nenhuma suprema corte no mundo julga mais que o STF, diz Toffoli*. 20 fev. 2020, TV CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-20/nenhuma-corte-mundo-julga-stf-toffoli>. Acesso em: 20 jun. 2021.

sentença, produzir acusações, defesas, autos de prisões etc., não serão suficientes para solucionar o problema da política criminal.

Sabendo disso, “o trabalho de análise de política pública se divide em duas etapas: análise do problema (*problem analysis*) e análise de solução (*solution analysis*)”.²⁵⁶ A partir daqui o trabalho se debruçará em entender o problema para analisá-lo.

Para isso, se faz necessário entender que Políticas Públicas são diretrizes voltadas para combater os problemas públicos, e estes são sempre alguma carência ou excesso que existe na sociedade. Cita-se, como exemplo, o caso da deficiência do sistema de justiça criminal, que se possui em excesso: as ações penais, a morosidade no procedimento, os presos no sistema carcerário e a escassez de estrutura de trabalho, criando um grave problema público, conforme os dados trazidos²⁵⁷, ilustrados pelo quadro abaixo:

Quadro 6: Problemas, Políticas, Instrumentos e Atores

Problema público	Política pública	Instrumentos	Atores envolvidos
Congestionamento do Sistema de Justiça Criminal	Reforma da legislação	Acordo Penal	Ministério Público, Réu, Poder Judiciário, Vítima, Polícia Judiciária e Sociedade.

Fonte: Elaborado pelo Autor

As políticas públicas são normalmente remetidas ao Poder Executivo, pois é ele o executor das ações governamentais preestabelecidas, e a administração pública cabe a esse poder. Outros poderes, entretanto, também são entes produtores de políticas públicas, no caso do Poder Judiciário, por exemplo, têm-se a questão do acesso à saúde por pessoas destituídas de recursos financeiros. Essas são decisões judiciais que fornecem o serviço público às pessoas desamparadas, previamente, pelo Estado, isto é, trata-se de política pública voltada a mitigar o problema de falta de assistência à saúde.²⁵⁸

²⁵⁶ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016, p. 29.

²⁵⁷ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016, p. 5.

²⁵⁸ Pode-se dizer que o Judiciário se tornou muito ativo no papel de garantidor dos direitos sociais essenciais e passou agir de maneira mais intervencionista, tomando decisões que destinam os recursos públicos para sanar esses problemas sociais. Vale frisar, que essa interferência cresce com a omissão dos demais poderes BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 43.

Após a exposição introdutória da possibilidade de elaboração de Políticas Públicas pelos demais poderes, o trabalho alcança o ponto de análise, que é o Poder Legislativo. Cabe aos parlamentares criarem leis que visam combater os problemas sociais e, como já demonstrado, a Jurisdição Criminal ainda não alcançou a efetividade esperada de uma sociedade justa e pacífica.

Percebe-se uma dificuldade política do Estado em conseguir responder à sociedade, de modo eficiente, sobre o aumento dos índices de criminalidade. Repisa-se, o Direito Penal e o Processo Penal são elaborados sem uma análise aprofundada de políticas públicas, com criação de normas como instrumentos preponderantes na repressão de crimes. O parlamento é movido pelo anseio popular e crimes de grande repercussão são seguidos de sugestões de leis para combater determinadas condutas²⁵⁹. Utiliza-se o rigor das penas para tentar coibir a prática de delitos, deixando de privilegiar a performance do arcabouço normativo. O objetivo de criar instrumentos jurídicos que intermediam o poder persecutório-punitivo do Estado, garantindo os direitos individuais para alcançar a resposta jurisdicional eficaz aos fatos criminosos, não é trabalhado como deveria.²⁶⁰

Nesse sentido, é inútil que o arcabouço normativo material contenha penas altas se o sistema da persecução criminal não funciona e não dialoga com ele. Como disse Cesare Beccaria: "É a certeza da punição e não a dureza do castigo que serve de freio à criminalidade"²⁶¹. Na condução de uma política criminal desorganizada e desconectada com todo o Sistema Criminal, a construção da Justiça Penal eficiente se torna inviável. O processo deve ser trabalhado como um dos elementos do Sistema Criminal, isto é, o Direito como elemento constitutivo e de implementação de políticas públicas.²⁶²

É importante salientar que o processo penal é acionado quando a prática delitiva já ocorreu, e que não é por meio dele que acontece a prevenção dos crimes, ao menos, diretamente. O que deve ser considerado para a melhoria da política-criminal é um processo eficiente e eficaz. Soma-se a isso o fato de ser ignorado que na estrutura do Sistema Jurídico Penal, antes

²⁵⁹ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

²⁶⁰ WEDY, Miguel Tedesco. *Eficiência e prisão cautelar*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 19-20.

²⁶¹ BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos delitos e das penas*. 3. ed. Tradução de Lúcia Guidicini, Alessandro Berti Contessa; revisão de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²⁶² COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar* [S.l: s.n.], p. 282: il, 2013, p. 25.

da instrução processual, há a investigação policial e, após a persecução probatória, existe a execução da pena.²⁶³

Não é o simples aumento de pena que vai resolver o problema, embora, talvez, momentaneamente, nos dê a sensação de amenizá-lo. Até que a certeza da impunidade continue arraigada na mente do criminoso; até que a demora na persecução criminal e o medo de as vítimas reconhecerem seus algozes levem ao fracasso a ação penal em grande número de casos; em suma, até que não haja uma profunda reforma no trato da questão criminal, começando pelo inquérito policial até o sistema penitenciário, reforma essa que traga uma confiável investigação policial e uma certeza da imediata condenação e real cumprimento da pena, continuaremos a assistir à edição de leis de muita polêmica e pouca eficácia.²⁶⁴

Desta forma, para atingir a efetividade do sistema como um todo, é preciso um trabalho mais estruturado; as normas penais devem se conectar aos demais atores, dentro da sua função, isto é, o Processo Penal deve ser instrumento procedimental que possibilita a imposição das penas estabelecidas de maneira célere e eficaz. Para isso, são necessários uma investigação policial eficiente, um Direito Processual Penal útil ao sistema penal vigente, um Código Penal com normas que serão realmente cumpridas e, também, a construção de condições de infraestrutura para o cumprimento de todas as etapas, como a execução das penas. Trabalhando todo o sistema como partes interligadas, o resultado almejado aparecerá.²⁶⁵

Essa construção conjunta com todos os atores esbarra na maior dificuldade enfrentada pelo Poder Legislativo, que é conseguir aprovar medidas abrangentes, reformas que impactam todo sistema penal, diante do conflito de interesses. A sociedade brasileira, é uma das mais plurais do mundo, e ainda possui baixa representatividade política, apresenta uma legislação que caminha em diversas frentes e com poucos avanços. Nota-se, por exemplo, um abismo entre a busca da eficiência na persecução e a utilização e do garantismo penal. O primeiro pretende atingir uma resolução rápida do acozamento penal e o segundo visa o amplo processo, preocupando-se com a busca da verdade real, com método altamente burocrático, demandando muito cuidado com as nuances processuais.²⁶⁶

Nota-se, ainda, que há uma vertente constitucional de organização operativa do processo penal, de normas arraigadas nas garantias dos direitos individuais, e que essa orientação da

²⁶³ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 282.

²⁶⁴ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 284 *apud* MONTEIRO, 2002, p. 5.

²⁶⁵ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 290.

²⁶⁶ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 286.

política criminal influencia diretamente na legislação penal²⁶⁷. Com a facilidade de justificar os fins utilizando os meios, os legisladores propõem normas processuais com finalidade punitiva, criando a falsa sensação de rigorosidade das leis penais. Como exemplo tem-se a criação da lei n. 13.285 de 2016, que incluiu o artigo 394-A no CPP. A proposta visou conceder prioridade na tramitação dos processos relacionados à crimes hediondos, mas que, na prática, nada alterou na resposta a tais crimes.²⁶⁸

Entende-se, portanto, que uma norma jurídica pode ser legítima e não ser oportuna ou conveniente. Em outras palavras, o legislador, ao criar uma lei que altera o ordenamento jurídico, deve se ater à análise de política pública da norma, isto é, ao impacto no mundo real. Na política, não se deve fazer tudo o que se pode, nem tudo o que se quer.²⁶⁹ Desta feita, o país não avança no quesito das seguranças jurídica e a pública, pois leis desconexas ao ordenamento não possuem o efeito prático desejado. Leis severas não são importantes se, na realidade, não conseguem punir com o rigor definido e em tempo razoável. As normas procedimentais caminham, muitas vezes, em sentido diverso das leis criminais ordenadas no Código Penal.

Desse modo, o modelo de justiça criminal brasileira tradicional comprovadamente não atende à aspiração da sociedade moderna. Isso abre portas para entrada de novas modalidades de justiça, como a negociação na Justiça Penal. “[...] a auto composição é o meio mais autêntico e genuíno de solução de conflitos, pois emana da própria natureza humana o querer-viver-em-paz”²⁷⁰. É importante ressaltar, entretanto, que a negociação no processo penal não está ligada proporcionalmente à disputa no processo. Em outras palavras, não se pode afirmar que a negociação afastará o conflito totalmente do processo, mas servirá para o aperfeiçoamento de um e de outro. Os acordos surgem como instrumentos para legitimar e facilitar o conflito.²⁷¹

Essa negociação, quando resulta na autocomposição da lide, se mostra muito vantajosa para o Estado, a julgar pela maior celeridade, diminuição dos custos e o aumento da confiança da população com a justiça, pois a resposta é notada. Não se pode afirmar que esse instrumento fará o processo assumir o papel do salvador dos conflitos sociais, pois, conforme discussão

²⁶⁷ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 289.

²⁶⁸ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017, p. 281.

²⁶⁹ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 37.

²⁷⁰ CALMON, Petrônio. *Fundamento da mediação e da conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 06.

²⁷¹ FERNANDES, Fernando. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 140-141.

anterior, o processo é um elo na corrente no combate à criminalidade. A solução está não apenas nos ajustes normativos, mas também na melhoria institucional.²⁷²

Ainda que inúmeras sejam as benesses do acordo, as políticas públicas voltadas ao atendimento dos problemas de criminalidade transcendem os aspectos processuais. É necessária a elaboração de uma reforma na Política Criminal, trabalhando alternativas de soluções de conflitos criminais. Dessa maneira, o próximo ponto a ser discutido será a análise da proposta legislativa para trazer subsídios informativos, objetivando que a política pública seja mais apta a mitigar o problema público do congestionamento do Sistema de Justiça Criminal.

3.1 O Congestionamento da Justiça Criminal como um problema público

Nesse tópico, conforme salientado, será discutido o problema público selecionado, que deve ser combatido por meio de implementação de políticas públicas. E para que se encontre a melhor alternativa para o problema, é preciso que um bom diagnóstico seja realizado. Com isso se faz possível aclarar a amplitude, intensidade e a tendência, além de possibilitar uma melhor definição do problema e o objetivo a ser alcançado com a política pública escolhida. Em outras palavras, é necessário saber a causa para conseguir reproduzir os efeitos das ações.²⁷³

O diagnóstico da justiça criminal se perfaz através de uma breve análise histórica que possibilitará o entendimento dos dados da situação atual. Nota-se que o Brasil possui um Código de Processo Penal antigo, datado do ano de 1941, que ao longo dos anos veio sendo modificado por muitos institutos que foram propostos pelos legisladores com viés punitivista²⁷⁴, criando normas sem a devida adequação prática, tornando-se comum ler na doutrina que o Código de Processo Penal e o Código Penal se transformaram em uma “colchas de retalhos”.

²⁷² OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenele Mondo, 2017, p. 37.

²⁷³ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016, p. 40.

²⁷⁴ Segundo Antonio Suxberger: “o crescimento vertiginoso dos números do sistema prisional, especialmente nas últimas décadas, poderia conduzir à fácil conclusão de que estamos experimentando um inegável aumento da punitividade estatal. [...] dado o caráter polissêmico do que seja essa mesma punitividade, essa conclusão não é fácil ou irremediavelmente alcançada a partir da simples leitura do incremento dos dados da questão prisional”. Essa mentalidade punitiva cria um vício metodológico dos juristas que causam um problema na percepção da realidade e do problema público. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *A questão prisional como problema de política pública*. In: SANTIN, Valter Foletto (Org.). *Humanização e execução penal: o drama na efetividade do Direito Penal*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019, p. 116.

Essa involução muito se deve à falta de cuidado na elaboração das normas e à ausência de uma análise cuidadosa de políticas públicas²⁷⁵ nos tipos penais produzidos.

O problema do congestionamento do sistema de Justiça Criminal é produto desse longo histórico de alterações legislativas equivocadas, somado as políticas públicas ineficientes e desconexas, com estrutura de trabalho precária²⁷⁶, além de um legado de autoritarismo, tanto social quanto da atuação do Estado, que fez o Estado punitivo e estabeleceu o encarceramento em massa, criando no direito penal o combate ao inimigo²⁷⁷. Para Odon, o sistema jurídico criminal brasileiro foi construído nos moldes de Estado *versus* inimigo, onde as classes de escravos libertos e pobres ociosos foram escolhidas para serem controlados, deixando de lado a análise técnica do controle social e da criminalidade. Para esse autor, o aparato burocrático racional-legal criado para repreensão permanece vivo na imaginação das pessoas até hoje.²⁷⁸

Na evolução histórica, a expansão do direito penal permaneceu em constante crescimento. Havia, de um lado, o punitivismo, criando cada vez mais tipos penais; de outro, uma corrente de operadores do direito preocupados em criar dignidade penal aos cidadãos. Essa necessidade de equilibrar o sistema penal, somada ao período pós ditadura, motivou os constituintes a alargar a tutela de novos bens jurídicos na Constituição Federal de 1988. Tal feito ocasionou, entretanto, o nascimento de outros tipos penais, como, por exemplo, a Lei de Igualdade Racial (Lei n. 7.716/1989), que trouxe consigo uma nova gama de comportamentos que precisariam ser criminalizados.²⁷⁹

Nesse passo, a expansão do Direito Penal também foi abastecida com a assinatura dos tratados internacionais de direitos humanos, os quais requeriam investigação e punição criminal para quem viesse a violá-los. Exemplo disso foi a criação da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), que teve como motivação coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher

²⁷⁵ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

²⁷⁶ Os problemas na Justiça Criminal vão além, é preciso considerar a desigualdade social, os problemas éticos na polícia e no judiciário, que causam uma seletividade na apuração dos crimes. Para melhor compreensão indique-se a leitura do artigo de Kant de Lima. KANT DE LIMA, R. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 549-580, 2013.

²⁷⁷ FREIXO, A.; SERRA, C. H. A.; MEDEIROS, D. O Estado de Direito no Brasil e suas incongruências: os direitos humanos em questão. *Contemporânea*, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 65-82, 2012.

²⁷⁸ ODON, T. I. *A linguagem penal do contrato social brasileiro: o inimigo, a guerra e a construção da ordem contra a sociedade no Brasil (1822-1890)*. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

²⁷⁹ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 187.

com fundamento nos tratados que o Brasil é signatário e que garantem a proteção dos direitos básicos das mulheres.²⁸⁰

Nessa conjuntura, outro ponto importante a ser observado são os problemas advindos da criação da Lei de Drogas (Lei n.11.343/2006). Segundo Rodrigues, com a boa intenção de tratar o consumo de drogas como um problema de saúde pública, o legislador separou o usuário do traficante. O resultado, entretanto, não foi conforme esperado, pois o que se vê na prática é uma grande dificuldade das Polícias e do Ministério Público em definir quem usa e quem trafica os entorpecentes. Como consequência, o indivíduo flagrado com droga é processado e julgado como traficante, configurando uma roupagem de tráfico a grande parte dos delitos que envolvem posse de drogas.²⁸¹

Desse modo, o Brasil vem, ao longo do tempo, produzindo tipos penais em larga escala e sofrendo com a lentidão de suas resoluções, tornando o Sistema de Justiça Criminal cada vez mais inchado²⁸². É importante ressaltar que a morosidade é um problema antigo no Brasil e que a Política Criminal vem em busca de celeridade processual antes mesmo da CF/88, como se vê no trecho transcrito abaixo dos debates na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da Assembleia Constituinte, em 1987:

A Justiça brasileira é antes de tudo demasiadamente lenta. A solução dos litígios requer, geralmente, bastante mais tempo do que seria razoavelmente necessário para o seu término. [...] No campo da Justiça Criminal, milhões de delitos prescrevem antes que os processos terminem ou porque, condenados, os criminosos não são recolhidos às penitenciárias por falta de vagas. [...] Um Estado democrático requer uma Justiça mais célere, mais acessível a todos, mais infalível com todos os infratores da lei, mais apta a dar resposta rápida aos desafios que uma sociedade em acelerada transformação apresenta ao sistema de justiça.²⁸³

Dessarte, a história mostra que nos últimos 30 anos o país vem aumentando a criminalização de condutas que não conseguem ser julgadas. Considerando que essa expansão do direito penal é uma tendência não só no Brasil, mas também mundial, ainda mais observando os moldes apresentados pela sociedade moderna²⁸⁴, entende-se que o problema do congestionamento da Justiça Penal não seria solucionado apenas com a diminuição de tipos

²⁸⁰ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 189.

²⁸¹ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica do direito aplicada ao processo penal*. Grupo de Pesquisas em Ciências Criminais da Universidade Potiguar. Transmitido ao vivo em 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NLNiPxiVvP4&feature=youtu.be>. Acesso em 8 dez. 2020.

²⁸² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 28.

²⁸³ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 182 *apud* BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1987, p. 2-7.

²⁸⁴ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p.190.

penais. Defender essa alternativa seria uma heresia²⁸⁵ e, por isso, o caminho seria trabalhar as alternativas que tragam eficiência para o julgamento e melhorias na execução da pena.

Sabendo disso, diante do passado opressor e desigual, somado às atuais decisões políticas equivocadas e os descasos com tema, o Brasil não apresenta bons resultados no que se refere à questão da Segurança Pública²⁸⁶. Através do histórico centenário de muitos erros, foi criado um Sistema Penal falho e complexo. Não sendo possível neste trabalho abordar todos os problemas atuais do Sistema de Justiça Criminal, a pesquisa delimitará como foco um dos principais problemas: o congestionamento da Justiça Penal.²⁸⁷

A questão aqui tratada não é um “privilégio” da Justiça Penal, pois os demais ramos do Judiciário também sofrem do mesmo mal (congestionamento). Contudo, quando se trata do Direito Penal, a morosidade e a omissão do Estado em responder ao fato criminoso podem levar ao caos, pois sem Justiça Penal não se atinge a ordem e a paz social almejadas. Indo além, o Direito Penal cuida, ainda, dos bens mais preciosos do indivíduo, e a morosidade gera danos imensuráveis ao cidadão, à sua família e, conseqüentemente, a toda coletividade. Para Sadek, esse “engarramento” de ações penais cria uma “bola de neve”, aumentando o problema e a gravidade da situação²⁸⁸. É lícito dizer que ocorreu, em 2015, uma ousada reforma do Código de Processo Civil e que nenhuma reforma relativa ao Código de Processo Penal foi apresentada, ainda que este seja datado de 1941, mais antigo que o anterior processual civil, de 1973.

O congestionamento de processos penais é um fator de indução no aumento dos presos processuais. A lentidão na resposta jurisdicional, que pode resultar na prisão indevida de alguém, é marca latente de um sistema que ineficiente. Segundo Suxberger, “processos excessivamente complexos e numerosos, a ensejar excesso de burocracia e formalidades

²⁸⁵ A expansão do direito penal, no que tange, a utilização de tipos penais para responder as condutas desviantes é o que prevalece na civilização vigente. Essa afirmativa será melhor explicada no tópico 3.2.2, quando abordaremos a racionalidade dos agentes. RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do direito penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

²⁸⁶ TRIGUEIRO, Leonardo Cartaxo. *Direito de punir e impunidade: uma busca pela redefinição da punição no sistema penal brasileiro*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016, p. 34.

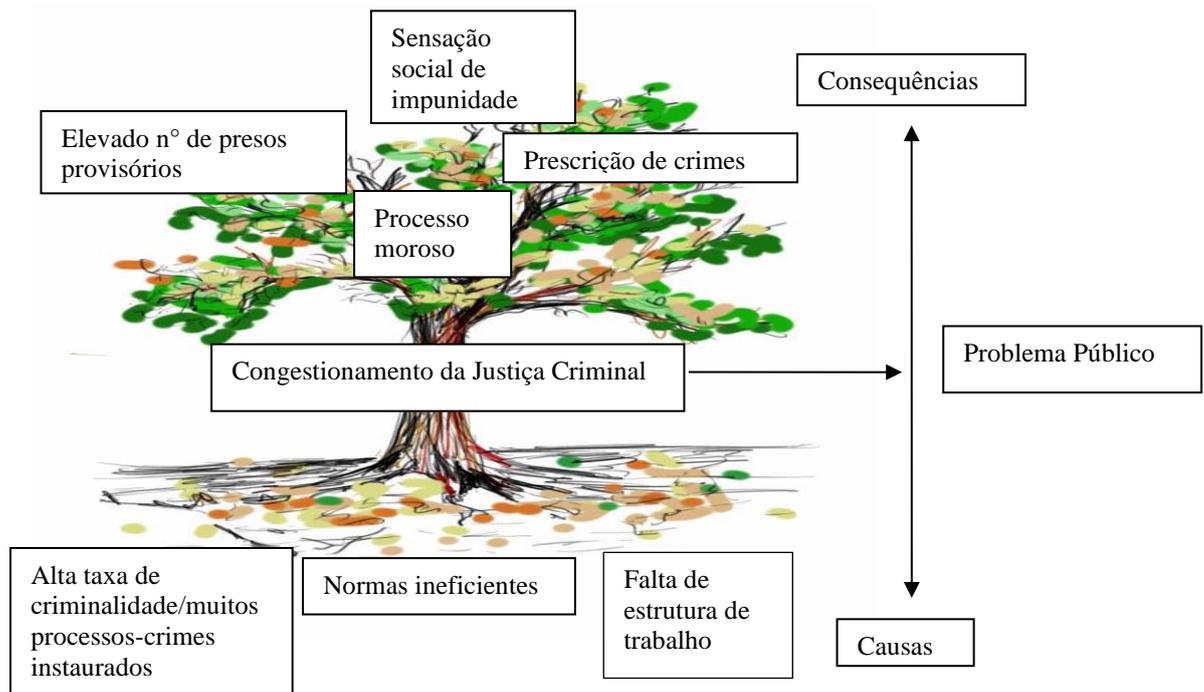
²⁸⁷ O problema público é a distância da situação indesejada atual para a situação almejada pela coletividade. Os problemas podem ser coletivos e não serem públicos, neste caso serão problemas privados. Os problemas públicos são ações públicas não executadas, ou seja, com a execução das ações públicas o problema poderá ser solucionado ou amenizado. SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 27.

²⁸⁸ SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004, p. 79.

procedimentais, com atrasos que assumem conformação sistêmica” são fatores, dentre outros, que precisam ser compreendidos corretamente para evitar a superlotação carcerária.²⁸⁹

Conforme o exposto, o congestionamento da justiça é um problema complexo (*wicked problems*) e há várias causas e consequências advindas desse fenômeno. Desse modo, é necessária a busca por alternativas de políticas públicas para mitigar o problema. É nesse intuito que a questão precisa ser destrinchada, a fim de se estabelecer o objetivo com uma base bem definida. Para efeito de clareza e didática, é apresentada, abaixo, a árvore do problema. Segundo Leonardo Secchi, “é a representação gráfica da estrutura do problema, suas causas e suas consequências. No nível mais essencial, é apresentado a causa (raiz), no nível intermediário está o problema (tronco) e no nível superficial aparece a consequência (ramos).”

Figura 1: Árvore do problema - Congestionamento do Sistema de Justiça Penal



Fonte: Elaborado pelo autor

Quando o problema público é complexo, várias são as causas de sua origem. No caso do congestionamento do Sistema de Justiça Criminal, entende-se que as três principais causas, como já mencionado, são a alta taxa de criminalidade (sociedade violenta), o ordenamento jurídico ineficiente e a falta de estrutura física de trabalho (tanto no déficit de servidores quanto

²⁸⁹ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O encarceramento em massa na agenda do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas: consequências para a ação penal no Brasil. *Revista Internacional Consinter de Direito*. Ano II, Número III, Editorial Juruá. Lisboa, 2016, p. 25.

na infraestrutura)²⁹⁰. Além disso, o problema produz a consequência de sensação social de impunidade, prescrição de crimes, processo moroso e elevado número de presos provisórios, o que demonstra a intensidade da questão.

Quando o problema do congestionamento na Justiça Criminal não é combatido, maiores podem ser os danos à paz social, uma vez que o aumento do descrédito na resposta estatal fornece incentivos para as pessoas praticarem delitos, como será demonstrado adiante.

Além disso, nos casos de não adequação do Sistema de Justiça Criminal, pode haver a criação de meios informais para tentar mitigar o problema:

Há, ainda, a possibilidade de surgirem, à margem do sistema, estratégias que busquem contornar o problema da morosidade e sobrecarga do processo penal, as quais não necessariamente se preocuparão com o binômio efetividade-garantia. A título exemplificativo, no Japão, como resultado do aumento da criminalidade, da escassez de recursos persecutórios e da perda de confiança social no sistema de justiça, desenvolveu-se, fora dos limites do Direito, a prática de acordos informais e sem amparo legal firmados entre os agentes estatais e os acusados. A prática é duramente criticada justamente por não assegurar aos acusados as garantias que comumente são asseguradas pelos países que optaram por regular o procedimento.²⁹¹

Exemplo disso foi a criação do ANPP pela resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, que inseriu no ordenamento jurídico o instituto de consenso entre as partes sem uma lei para tanto. Algumas correntes sustentavam que aplicação do instituto naqueles moldes seria inconstitucional porque, em tese, estaria ferindo a competência exclusiva da União legislativa sobre matéria penal e processual penal, bem como estaria violando o art. 130, §2º da CF/1988, visto que estaria extrapolando a competência constitucional atribuída ao CNMP.²⁹²

Apresentadas as principais causas e consequências, a pesquisa se aproxima do objetivo da análise do acordo penal como uma política pública de enfrentamento ao congestionamento do Sistema da Justiça Criminal. Nos próximos tópicos, serão abordadas formas de contingenciamento do problema público e os motivos de sua utilização.

²⁹⁰ A crise do Judiciário é agravada pela falta de infraestrutura, observa-se que 33,6% (trinta e três vírgula seis por cento) dos municípios brasileiros possuem apenas uma vara e 66% (sessenta e seis por cento) das unidades judiciárias são de juízo único. Sendo que no final de 2018 (dois mil e dezoito), havia 1,6 (um vírgula seis) milhão de execuções penais pendentes, com 343 (trezentos e quarenta e três) mil execuções iniciadas em 2018 (dois mil e dezoito). BRASIL. *CNJ - Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019.

²⁹¹ PRAKASH, P. To plea or nor to plea: The benefits of establishing an institutionalized plea bargaining system in Japan. *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, v. 20, n. 3, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1773.1/1030>. Acesso em: 2 abr. 2021.

²⁹² SOUSA, Paulo Henrique Silva de. *Papéis institucionais do CNMP e os limites legais do poder regulamentar no acordo de não persecução penal*. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

3.2 O Acordo Penal como alternativa de solução do problema do congestionamento da justiça criminal

O acordo penal não será a política pública que enfrentará todas as causas do congestionamento da justiça; não será por meio da implementação do procedimento abreviado que se conseguirá uma melhoria da estrutura de trabalho do Poder Judiciário, por exemplo. De igual maneira, não será através do acordo penal que haverá diminuição da criminalidade, ao menos não diretamente. O objetivo dessa alternativa é enfrentar o problema do congestionamento do Sistema de Justiça Criminal, por meio de uma das raízes do problema (as normas ineficientes). Com maior dinamismo na solução dos casos penais, ocorrerá a minimização da sensação de impunidade, a redução das prescrições dos crimes, a geração de celeridade para os processos, a diminuição dos presos provisórios, além do alcance dos processos criminais já instaurados, o que proporcionará um esvaziamento significativo do acervo da Justiça Criminal. Nesse passo, o instituto se apresenta como uma boa alternativa de política pública, pois não acarretaria despesas aos cofres públicos e conseguiria trazer efetividade ao processo.

De acordo com informações institucionais do Ministério da Justiça e Segurança Pública e das Secretarias de Segurança Pública dos Estados, referentes ao ano de 2018, implementação dessa medida não acarretaria dispêndio de dinheiro público:

É imprescindível mencionar que a maioria absoluta das propostas aqui feitas não reclamam recursos financeiros. O impacto econômico fica restrito às alterações das Leis nos 10.826, de 23 de dezembro de 2003 e 12.037, de 1º de outubro de 2009, com a criação do Banco Nacional de Perfis Balísticos e do Banco Nacional Multibiométrico e de Impressões Digitais. No entanto, segundo informação do Coordenador-Geral de Orçamento e Finanças da Diretoria de Administração da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública em nota técnica, há adequação orçamentária e financeira que suportem tais iniciativas.²⁹³

Haverá uso de recursos financeiros públicos para implantação das medidas?

R: A maioria das mudanças não trarão impacto financeiro, pois apenas alteram legislações já existentes. Para a criação dos bancos de Perfis Balísticos, de Impressões Digitais e a ampliação do Banco de Perfis Genéticos a previsão de investimentos é de R\$ 90 milhões, em 2019, e R\$ 60 milhões nos próximos dois exercícios (2020 e 2021). Portanto, em três anos, o total de recursos empregados será de R\$ 150 milhões. Já há adequações orçamentária e financeira para estas ações. Além disso, a proposta que amplia a possibilidade da realização de audiências por meio de videoconferência

²⁹³ BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *EM n. 00014/2019 MJSP*. Brasília, 31 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm#:~:text=395%2DA.,exist%C3%A2ncia%20de%20den%C3%BAncia%20j%C3%A1%20recebida. Acesso em 2 fev. 2021.

permitirá a economia de mais de R\$ 200 milhões* por ano com gastos de deslocamentos de condenados. (*)²⁹⁴

Desse modo, o acordo penal visa ajudar o Estado no esforço da justiça criminal em responder aos crimes, trazendo uma contribuição das partes para a solução do litígio, de forma mais célere. O acordo pretende utilizar medidas economicamente viáveis, no intuito de maximizar os resultados, dando aos agentes envolvidos instrumentos de racionalização das ações, baseando nas opções em um caso concreto que o indivíduo pode escolher para aumentar o seu bem-estar, após ponderar os custos de oportunidade (*trades off*).²⁹⁵

3.2.1 *Análise Econômica do Acordo Penal*

Após apresentar a proposta legislativa e demonstrar a tendência legislativa em busca de soluções negociais no direito penal brasileiro, o trabalho passa a analisar o Acordo Penal, com referencial teórico do movimento da *Law and Economics* – LaE (Análise Econômica do Direito), pelos olhos de seus principais pensadores: Richard Posner, John Nash, Gary Becker, Ronald Coase e Robert Cooter. Estes trabalham através de metodologia individual, baseada na escassez dos recursos, através de um conceito intuitivo na busca do resultado ótimo proporcionado pela eficiência devido as escolhas racionais de melhor alocação dos recursos.²⁹⁶

A ideia econômica de gerir bens escassos para maximizar os resultados encaixou perfeitamente ao direito, que evoluiu o debate para tentar alcançar o ideal da utilidade da norma, capaz de melhorar a vida em sociedade. Os ensinamentos econômicos trazem ao legislador possibilidades racionais de decisão. Como defende Richard Posner: “A tarefa da economia, assim definida, é de explorar as implicações de assumir que o homem é um maximizador racional de seus objetivos de vida, suas satisfações, o que devemos chamar de seus ‘interesses próprios’”.²⁹⁷

Essa racionalidade é propulsora da eficiência da norma, traz segurança jurídica e aumenta a possibilidade de alcançar o melhor resultado. Gary Becker, considerado o

²⁹⁴ BRASIL. Justiça e Segurança Pública. *Pacote anticrime agora é lei*. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/projetos/anticrime-1>.

²⁹⁵ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do direito penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

²⁹⁶ Além desses autores, é importante salientar, que os primeiros estudos que perscrutaram a relação entre Direito e Economia foram provenientes de pesquisas de Adam Smith e Jeremy Bentham, na época do Iluminismo, no Século XVIII. Adam Smith foi o precursor na análise dos efeitos das normas jurídicas sobre a economia e o Jeremy Bentham foi o responsável por relacionar a legislação e utilitarismo. A partir de então, a economia passou a ser examinada para a imposição de dispositivos legais. RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do direito penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

²⁹⁷ POSNER, Richard. *Problemas de filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 3.

prelucido da Análise Econômica do Direito Penal, em seu livro *Crime and Punishment: Na Economic Approach*, defendeu que os indivíduos agem por meio da análise de riscos, sendo necessário sopesar os benefícios e os malefícios. Nesse passo, havendo um determinado ordenamento jurídico que oferece mais incentivos do que riscos para que as pessoas cometam crimes, ocorrerá, conseqüentemente, o aumento da criminalidade. Essa análise vai além do coletivo e alcança até mesmo as decisões intrínsecas do agente criminoso.²⁹⁸

A economia oferece a possibilidade de criar um prognóstico de como as pessoas lidariam com a criação de determinada lei. Isso se deve à análise do estudo de respostas do indivíduo aos incentivos que lhes são oferecidos. Para culminar, a *Law and Economics* traz um modelo normativo útil para o estudo do direito e das políticas públicas, considerando que as normas não são apenas argumentos técnicos e que as leis, de fato, visam relevantes objetivos sociais.²⁹⁹

O trecho escrito por Robert Cooter e Thomas Ulen demonstra a convergência dos pensamentos econômicos e jurídicos, principalmente no que tange às transformações na eficiência das instituições:

A análise econômica do direito é um assunto interdisciplinar que reúne dois grandes campos de estudo e facilita uma maior compreensão de ambos. A economia nos ajuda a perceber o direito de uma nova maneira, que é extremamente útil para os advogados e para qualquer pessoa interessada em questões de políticas públicas. [...] também constatamos que o direito traz algo para a economia. Muitas vezes, a análise econômica pressupõe como algo óbvio, instituições jurídicas como a propriedade e o contrato, que afetam drasticamente a economia. [...]. Se os economistas prestarem atenção no que o direito tem a lhes ensinar, verão que seus modelos irão ficar mais próximos da realidade.³⁰⁰

Essa relação de eficiência econômica (pura) possui uma ligação direta com a estrutura institucional e com a organização das regras que instruem “o jogo” (vida em sociedade). É importante que os custos de empreendimento das instituições sejam de valores menores que a utilidade na transformação de melhores condições para os jogadores (cidadãos). Assim, quanto maior as incertezas relacionadas aos cumprimentos das sanções e obrigações do Direito e os trâmites burocráticos, maiores serão os custos de transação dos negócios estatais.³⁰¹

²⁹⁸ VIAPIANA, Luiz Tadeu. *Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso*. Porto Alegre: AGE, 2006, p. 37.

²⁹⁹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. Porto Alegre: Booksman, 2010, p. 26.

³⁰⁰ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. Porto Alegre: Booksman, 2010, p. 33.

³⁰¹ RODRIGUES, Filipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do direito penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021, p. 86.

O Sistema de Justiça Criminal precisa, portanto, diminuir o número de incertezas nos julgamentos, o número de prescrições e a morosidade nas soluções dos casos. O instituto do acordo penal pode proporcionar ao Sistema de Justiça Criminal uma maior utilidade no procedimento, isto é, uma maior quantidade de conclusão processual em um tempo adequado.

Além disso, o alto custo do Poder Judiciário brasileiro, que representa 1,4% do PIB, deve ser considerado. Nos países da OCDE, o valor médio é de 0,5%, ou seja, a parcela destinada ao Judiciário para gerir conflitos no Brasil é muito acima da média mundial³⁰². O valor excedente poderia ser melhor destinado para demandas mais urgentes, como, por exemplo, para a melhoria das condições de trabalho da Segurança Pública.

Esse alto custo pode configurar, por vezes, um investimento para aumentar a eficiência e a celeridade na prestação jurisdicional, mas o dispêndio de dinheiro público é excessivo e ineficaz para esses objetivos. Confirmação disso foi à conclusão do Banco Mundial que declarou que, mesmo com o alto gasto com o sistema de justiça, não se vislumbra uma melhoria apenas com a injeção de mais recursos³⁰³. Isto é, a melhoria da prestação de serviço jurisdicional é ligada à necessidade de reformulação das normas para alinhar o direito material e o direito processual à realidade. O Acordo Penal é a alternativa economicamente viável para tanto.³⁰⁴

Posto isso, para o avanço da análise, é precioso saber que os modelos econômicos são moldados pelos comportamentos dos indivíduos maximizadores de seus objetivos, com a influência da variação dos aspectos sociais e culturais, chamados de custos de transação, e também das falhas de mercado que, dentre várias, destacam-se as assimetrias de informação e as externalidades.³⁰⁵

³⁰² CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 195.

³⁰³ US. World Bank. *Relatório 32789-BR. Fazendo com que a justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do judiciário do Brasil*. 2004. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/927921468769735592/fazendo-com-que-a-justica-conte-medindo-e-aprimorando-o-desempenho-do-judiciario-do-brasil>. Acesso em: 20 dez. 2020, p. 144.

³⁰⁴ Mesmo que o plea bargaining não seja puramente o acordo penal, pode-se conjecturar que a economicidade proporcionada por esse instituto, nos Estados Unidos, pode ser replicada no Brasil. Para melhor compreensão, a Suprema Corte, no julgamento *Santo Bello v. New York*, disse que: “se toda acusação criminal fosse submetida a um julgamento completo, os Estados e o Governo Federal necessitariam multiplicar inúmeras vezes o número de juízes e tribunais”. E mesmo com toda instrução processual realizada nos moldes atuais, não é garantia que a sentença concederá a resposta justa. GARRET, Brandon L. *Por que plea bargains não são confissões?* Organizador Ricardo Jacobsen Gloeckner. *Plea Bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. *apud* 404 U.S. 257,260 (1971)

³⁰⁵ MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: porque os mercados e o governo falham? *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, dec.2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mar. 2020.

Para atingir o resultado ideal de transação entre dois indivíduos, é preciso dar a eles o maior número de informações possíveis, além de considerar os custos ou benefícios acidentais, que são as externalidades. Nos casos de desequilíbrio por alguma falha de mercado, é necessária a interferência de outros atores para que o negócio seja equilibrado. No Acordo Penal proposto, existem as balizas legais, já expostas, que delimitam as regras do jogo, minimizando essas falhas, além de haver a figura do juiz, que age como o agente garantidor do equilíbrio das transações entre as partes.³⁰⁶

Nesse ponto, é importante salientar que, no acordo penal, as partes pactuariam somente após a apresentação da denúncia, isto é, já teriam sido observados todos os pressupostos legais e as condições da ação, bem como todas as regularidades formais. Além disso, as partes poderiam transacionar dentro de um limite, como assegurava o parágrafo 2º do PL e, desse modo, todas as informações necessárias para um acordo justo e equilibrado estariam sobre a mesa de negociação.³⁰⁷

Em resumo, como se almeja atingir o resultado desejado com o mínimo de perda de recursos, os agentes racionais maximizadores, quando interagem na busca pela eficiência, acabam por provocar uma tendência de equilíbrio. Isso ocorre quando não é possível melhorar a situação de um agente econômico, sem prejudicar a situação dos demais, conclusão essa apresentada por Vilfredo Pareto, em 1987, em seu livro "*Cours d'Économie Politique*", sendo denominado como "Ótimo de Pareto" ou "Equilíbrio de Pareto".³⁰⁸

Segundo John Nash, em seu estudo denominado Teoria dos Jogos, que ganhou o prêmio Nobel de economia, em 1994, o equilíbrio é alcançado quando em uma combinação de estratégias onde os jogadores não possuem incentivos para se desviar unilateralmente, ou seja, nenhum jogador se arrepende da decisão tomada, dadas as estratégias escolhidas pelo restante dos jogadores. O equilíbrio de Nash é constituído por estratégias que são ótimas para cada jogador, dadas as estratégias dos restantes³⁰⁹. Nota-se, contudo, que isso não significa que cada

³⁰⁶ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013, p. 57.

³⁰⁷ “§ 2º As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo”.

³⁰⁸ GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 3, n. 38, 2018. Disponível em: <https://amazon-c.unifacs.br/index.php/rde/article/view/5045>. Acesso em: 02 mar. 2020.

³⁰⁹ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013, p. 61.

jogador obtém o melhor lucro possível, mas sim o melhor lucro condicionado à realidade dos demais jogadores.³¹⁰

Pode-se vislumbrar que a possibilidade de transigir entre as partes do processo configura o equilíbrio de Nash ou o ótimo de Pareto, pois ambas as partes ganharão. Assim, entende-se que as partes teriam todas as informações necessárias para decidir a respeito do acordo e, nos casos que não houvesse consenso, o réu já saberia o crime que lhe seria imputado e teria a garantia da ampla defesa e do devido processo legal, o que seria mais uma alternativa de defesa e uma possibilidade de economizar recursos públicos para a sociedade. Dessarte, nos casos de ações com provas suficientes, que evidenciam a autoria e materialidade do crime, que fossem solucionados rapidamente, o Ministério Público poderia aplicar seus recursos em casos mais complexos.

Em síntese, sabe-se que o Direito visa regulamentar as ações humanas e que a Economia surge como a ciência que analisa os resultados das decisões de forma a utilizar os recursos escassos. Assim, a Análise Econômica do Direito é aplicada ao acordo penal, pois se apresenta para oferecer possibilidades de escolhas racionais aos operadores do direito, com o intuito de atingir a máxima eficácia da norma e reduzir os custos operacionais.

3.2.2 *Racionalidade e utilidade do acordo penal*

É irrefutável que a maneira mais célere e econômica de resolver um conflito é pactuando um acordo. Em uma determinada disputa, os agentes utilizam todos os meios disponíveis para saírem vitoriosos e, na maioria dos casos, a batalha entre eles é despendida de muita energia e de recursos, como visto, são escassos.³¹¹

Como ressalta Bento Herculano Duarte, *in verbis*:

Sem dúvida que a auto composição é a melhor forma de resolução de conflitos. Costuma-se dizer que é melhor um mal acordo que uma boa briga. Além do fato de que todos os adágios populares são procedentes, daí serem populares, a solução negociada contém inúmeras vantagens em relação à solução estatal. A um, por se tratar de algo bem mais simples e acessível [...]. Espera-se que a mediação também seja substancialmente mais econômica que o processo judicial [...]. Quanto à rapidez, há abissal diferença de perspectivas entre a negociação mediante a facilitação de um particular livremente eleito pelas partes e o tempo do processo judicial. Objetivamente, aliás, a mediação visa fundamentalmente não somente desafogar o

³¹⁰ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013, p. 62.

³¹¹ SIMÃO, Isabella Calabrese; HASSON, Roland. *A arbitragem como solução econômica frente à crise do poder judiciário*. Disponível em: <http://www.camesc.com.br/wp-content/uploads/2020/07/A-ARBITRAGEM-COMO-SOLU%C3%87%C3%83O-ECON%C3%94MICA-FRENTE-%C3%80-CRISE-DO-PODER-JUDICI%C3%81RIO-Roland-Hasson-e-Isabella-Calabrese-Sim%C3%A3o.pdf>. Acesso em 10 abr. 2021.

Poder Judiciário, mas propiciar soluções extremamente mais céleres, o que vai ao encontro da evolução social.³¹²

Vale dizer, novamente, que o processo penal brasileiro utiliza uma base conflitiva, pois o Estado é o titular da ação penal, sendo o processo penal fruto de uma investigação oficial realizada por um ou mais agentes oficiais do Estado, a fim de determinar a verdade. Após a investigação, as provas são postas para as partes e, nessa fase, é criada uma disputa processual, o que torna o processo moroso, pois são inúmeras as diligências necessárias para uma completa instrução processual dentro de um cenário de uma justiça saturada.³¹³

Além da busca pela criação do ambiente favorável para a composição consensual dos litígios penais, vale refletir sobre os fatores íntimos do indivíduo parte. Conforme Richard Posner assegura: “os agentes realizam um cálculo para decidir sobre suas ações, o que se denomina de escolha racional”.³¹⁴

Essa escolha, contudo, nem sempre é necessariamente consciente. Na verdade, o sujeito pode assumir, muitas vezes, a forma de uma reação condicionada, sendo produzida no inconsciente, ou seja, a decisão de transigir pode sofrer influências externas que até mesmo o próprio agente não percebe³¹⁵. As escolhas inconscientes devem ser observadas, sendo válidas para trabalhar as ferramentas que possam impedir as injustiças, como, por exemplo, a necessidade de defesa técnica e análise legal do juiz. Isto é, mesmo que haja a influência das variáveis externas em busca do “mercado”³¹⁶ ideal, no caso em análise, a busca do acordo perfeito será vantajoso para as partes.³¹⁷

É necessário dizer que essas questões, influências externas, não devem prevalecer quando se trata de escolher ditames legais, pois as normas são criadas pela regra, e não pela

³¹² DUARTE, Bento Herculano. *Conflitos de interesses e vantagens da mediação. Conflitos de interesses e vantagens da mediação*, 2016. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/98240/2016_duarte_bento_conflitos_interesses.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 mar. 2020.

³¹³ CUNHA, Rogério Sanches. *Palestra 01 "Justiça negociada: a atuação do Ministério Público"*. Abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r9-5p9cuH4g&t=1439s>. Acesso em 01 fev. 2020.

³¹⁴ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013, p. 54.

³¹⁵ KALKMANN, Tiago. A lei de acesso à informação como forma de concretização do direito à verdade na justiça transicional brasileira. *RDB – Revista de Direito Brasileira*. v. 23, n. 9, 2019, p. 481.

³¹⁶ Termo utilizado no âmbito econômico como definição de local onde agentes econômicos realizam troca de bens por uma unidade monetária ou por outros bens. Para o direito seria o conjunto de atividades de negociação de bens ou serviços. GARCIA-PARPET, Marie-France. A construção social de um mercado perfeito: o caso de Fontaines-en-sologne. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 20, 2003, p. 2.

³¹⁷ Aquele acordo que atinge a finalidade da justiça criminal. Pune o criminoso dentro dos limites legais, gera uma resposta rápida para a sociedade, economiza recursos públicos e desafoga o sistema de justiça.

exceção. A melhor maneira para alcançar a norma útil é partir do que acontece na maioria ou, no mínimo, na média dos casos reais.³¹⁸

Dessa forma, considerando que a natureza do ser humano é precipuamente a racionalidade, pode-se entender que as condutas postas são as escolhas racionais, considerando-se que o agente atua com o objetivo de aumentar seus resultados. Para os teóricos do contratualismo, esse é o íntimo imutável do ser humano, pois é o que o torna propriamente humano. O ato que nasce do cálculo de utilidades do contrato social é a ação que estrutura a própria sociedade, e a celebração racional do pacto coletivo é o que define a disposição social.³¹⁹

Para Jeremy Bentham, autor de vários projetos visando tornar a lei penal mais eficiente e humana, o cálculo de utilidades permite determinar os caminhos para se alcançar o “bem-comum”, com o intuito de dar a felicidade (no sentido de prazer) ao máximo de pessoas. Além disso, as circunstâncias de intensidade, duração, certeza ou incerteza, proximidade, fecundidade, pureza e medida, resultavam na utilidade do ato.³²⁰³²¹

O fundamento se deu por entender que as pessoas são governadas pelos sentimentos de dor e prazer, sendo eles os “mestres soberanos”. Sendo assim, a ideia exposta segue a lógica de que se deve maximizar a utilidade das normas, pois, caso contrário, é possível que se crie normas inúteis. Uma norma que não é posta em prática por falhas sistêmicas não seria uma norma útil.³²²

Para criação das normas gerais, o legislador poderá, portanto, planejar a estrutura social de forma que o prazer ou o interesse individual esteja sempre conectado com a harmonia do conjunto social. Nesse sentido, tem-se o direcionamento das ações individuais, manobrando a sensibilidade humana, para o interesse geral. Esse pensamento se enquadra perfeitamente no caso *in foco*, pois proporciona às partes o poder de decidir o seu futuro, mantendo o interesse individual preservando a finalidade social da norma.³²³

³¹⁸ RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013, p. 58.

³¹⁹ SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 44.

³²⁰ Intensidade: Quão forte é o prazer? Duração: Quanto tempo dura o prazer? De certeza ou incerteza: Quão provável ou improvável é que o prazer vai ocorrer? Proximidade ou afastamento: Quão logo o prazer ocorre? Fecundidade: A probabilidade de que a ação será acompanhada por sensações de mesmo tipo. Pureza: A probabilidade de que ele não irá ser seguido por sensações de natureza oposta. Medida: Quantas pessoas serão afetadas? WIKIPÉDIA. *Cálculo felicífico*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1lculo_felic%C3%ADfico. Acesso em: 02 maio 2020.

³²¹ SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 72.

³²² SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 48.

³²³ SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 53.

A respeito da eficiência da pena, conforme assenta Becker, “a prisão não deve ser abolida, seu uso deve ser realizado de maneira comedida”. Segundo o autor, é mais vantajoso optar por outras formas de punição, que minimizem os custos sociais do delito, escolhidas de acordo com a elasticidade de resposta dos crimes. Nesse tocante, seria preferível, por exemplo, a utilização de multa, pois existe a capacidade de recompensar o prejuízo sofrido pela vítima, maximizando os recursos públicos e restabelecendo as perdas econômicas para a sociedade.³²⁴

Beccaria, filósofo que impulsionou o pensamento iluminista, postula a teoria das penas, uma corrente de racionalização da repressão penal. A partir disso tem-se o surgimento do princípio da legalidade, elegendo a prevenção do crime como a principal meta do direito penal. O autor sustenta que a pena deve suceder o mais rápido possível ao delito para que, na mente dos “celerados”, a ideia do crime seja acompanhada necessariamente da ideia do desprazer da punição. Outro ponto relevante no quesito de utilidade da norma é a certeza da punição, haja vista que, para Beccaria, mais importante que a intensidade da pena é que o agente criminoso saiba que será punido, e esse é o grande fator do combate à criminalidade.³²⁵

É justo dar ao delinquente a possibilidade de acordar uma pena mais branda? Diante os ensinamentos de Beccaria, sim. O acordo penal se enquadra no que foi defendido, tendo em vista que, mesmo fornecendo uma pena mais suave, a pena atinge o criminoso, sendo a resposta penal imediata. Ademais, haveria uma diminuição dos casos de ações proteladas por longos anos, por parte de réus criminosos que possuem bons advogados, o que acarreta a decadência do processo, pela inércia do Judiciário, sem que haja qualquer tipo de sanção. Esses pensamentos clássicos balizam os novos moldes jurídicos e, conseqüentemente, fornecem segurança para as mudanças e as tendências da justiça penal negocial.

A Teoria Econômica aplicada ao Direito Penal busca imprimir mais racionalidade ao desenvolvimento das políticas públicas para o sistema de justiça criminal. Visa, ainda, aprimorar as normas penais, estabelecer quais condutas devem ser rechaçadas, buscando a eficiência na utilização das penas, bem como maximizar os resultados esperados pela sociedade para alcançar a melhor segurança pública possível.³²⁶

³²⁴ BECKER G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169 - 217, 1968, p. 177.

³²⁵ BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos delitos e das penas*. 3. ed. Tradução de Lúcia Guidicini, Alessandro Berti Contessa; revisão de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 10.

³²⁶ Em se tratando de o questionamento sobre o Estado poder intervir na vontade do indivíduo, na visão filosófica libertária, entende-se que não, pois cada personalidade é livre para definir o seu futuro. Para Kant, a liberdade deveria observar a lei auto imposta. O olhar kantiano denota a autonomia da vontade, um mandamento imposto

Nesse passo, a liberdade do indivíduo é expandida quando lhes são oferecidas possibilidades de escolhas. Conceder aos réus que amargam os percalços do processo a autonomia de evitá-los é uma alternativa liberal, haja vista que do mesmo modo que existem pessoas que utilizam das deficiências do sistema de justiça penal para conseguir postergar ou se esquivar da pena, existem outros que preferem não ser submetidos à estigmatização social e, tampouco, viver com a angústia de longos anos de incertezas do que acontecerá adiante.

Para os réus, o tempo já é uma pena, pois não é possível mensurar quando e como será a prolação da sentença. Quando culpado, há o medo de ser condenado em excesso e, quando inocente, há a angústia de saber quando será inocentado ou, até mesmo, se responderá por um delito que não cometeu. Somado a isso, há os casos de presos provisórios que passam por tudo que foi citado e ainda sofrem a dor da privação de liberdade.

O processo busca, por meio da produção de provas, o convencimento do julgador. A verdade é baseada nas provas mais convincentes, isto é, a decisão do julgador dependerá do que foi exposto no processo. O juiz é um ser humano suscetível às diversas emoções existentes em uma instrução processual, como, por exemplo, o clamor social, os testemunhos falsos, etc.³²⁷

Através do exposto, com base nos conceitos liberais, percebe-se que os benefícios são maiores que os custos. Se a alegação principal para não aceitar o acordo penal é para garantir os direitos individuais do réu, por que não dar a ele o poder de escolha? Essa pergunta retoma o entendimento do Ótimo de Pareto com o resultado ótimo.

3.3 Análise de Viabilidade Política e de Implementação (AVPI) do Acordo Penal

Após apresentar os argumentos de possibilidade jurídica e da efetividade sistêmica para a tomada de decisão, identificar o problema, formar a agenda e expor o acordo penal como a alternativa de política pública, cumpre, neste momento, esclarecer sua viabilidade política e de implementação.

Com o intuito de seguir o ciclo da política pública³²⁸, o método de análise de viabilidade política e de implementação (AVPI) é uma forma de projetar resultados através de uma análise

pelo indivíduo por uma lei comum. SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 133.

³²⁷ LOPES JR, Aury; DI GESU, Cristina Carla. Falsas memórias e prova testemunhal no processo penal: em busca da redução de danos. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, setembro, v. 2007, p. 4340-4351, 2007, p. 100.

³²⁸ Para Reinaldo Dias o ciclo ou processo de Políticas Públicas trata-se da sequência lógica que cria as etapas para constituir uma Política Pública. A literatura traz diversos conceitos, para este trabalho utilizaremos o conceito

racional. Segundo Leonardo Secchi, “um dos maiores entraves para a resolução de um problema público é a viabilidade política e de implementação. Alternativas de política pública que parecem perfeitas “no papel” muitas vezes são rechaçadas por atores políticos nas fases de decisão”. Diante disso, como o enfoque da pesquisa é avaliar o acordo penal no debate legislativo sob o mote das políticas públicas, é necessário saber se haverá políticos influentes o suficiente para superar os antagonistas, tanto na fase de elaboração e de tomada de decisão, quanto na fase da implementação.³²⁹

O acordo penal foi debatido de maneira diversa de sua proposta real, gerando desdobramentos que acarretaram em decisões equivocadas. Com a retirada da proposta do texto final, não foi possível concluir quanto a opinião dos parlamentares, o que deixou em aberto se eles eram contra ou a favor da medida apresentada. Isso pode ser exemplificado com o argumento do Deputado Lafayate Andrade, que justificou o pedido de retirada do artigo 395-A por entender que a inclusão do acordo penal precisaria de mais discussão e que seria mais seguro levar o debate para o PL 8045/2010, que trata da criação do Novo Código de Processo Penal³³⁰. Essa ideia foi seguida pelo GTPENAL que incluiu no seu relatório a decisão de suprimir o acordo penal do texto final, através do seguinte texto:

Quanto à proposta de inserção, em nosso ordenamento jurídico, do plea bargain, entendemos que a matéria deva ser analisada em uma reforma mais sistêmica do processo penal, o que está ocorrendo na Comissão que está analisando o projeto de um novo Código de Processo Penal.³³¹

Nesse tocante, os legisladores buscam, há algum tempo, debater a Justiça Penal Negociada para tentar alcançar o eficientíssimo penal através do procedimento abreviado. Desde o início, em 2010, no Projeto de Lei n. 8.045, apresentado pelo Senador José Sarney (PMDB/AP), que cria o novo Código de Processo Penal, já constavam alternativas negociais como forma de solução de litígio penal, como o acordo penal. Com o passar dos anos, foram

do Charles Jones que em 1970, sendo o primeiro autor a definir as fases, sendo elas: 1 - Identificação de um problema; 2 - Formulação de soluções; 3 - Tomadas de decisões; 4 - Implementação e 5 - Avaliação. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. [5. Reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2019, p. 63.

³²⁹ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 115.

³³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime - Discussão e votação do relatório*. Transmitido ao vivo em 3 de set. de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T-ME0uVRwVU>.

³³¹ BRASIL. GTPENAL. *Grupo de Trabalho – Legislação Penal e Processual Penal*. Grupo de Trabalho instituído para analisar os Projetos de Lei n.10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019. Relatório final. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/11/Relatorio-GT-Penal.pdf>. Acesso 02 jan. 2020.

anexadas várias outras proposições legislativas relativas à possibilidade de ampliar as soluções negociais no processo penal brasileiro.³³²

Para ciência, há o PL 9.174/2017, apresentado pelo Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PV/SP), que propõe acrescentar o Capítulo I-A ao Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código do Processo Penal), que trata do Acordo Penal³³³. Há também o PL 4.524/2019, apresentado pelo Deputado Coronel Tadeu (PSL/SP), que propõe autorizar o acordo proposto pelo Ministério Público³³⁴. Há, ainda, o PL 6.196/2016, de autoria do Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP) e o PL 6.312/2019, do Deputado Fabiano Tolentino (Cidadania/MG), que também defendem a implementação da solução negocial nos litígios penais.³³⁵

A inclusão do substitutivo João Campos (Republicanos – GO), relator das mudanças no Código de Processo Penal que introduziu texto muito próximo do apresentado no pacote de lei anticrime, *vide* os arts. 341 até 348, possibilita a abreviação do processo nos seguintes casos:

Art. 341. Ressalvados os casos submetidos ao Tribunal do Júri e de violência doméstica contra a mulher, até o início da audiência de instrução, cumpridas as disposições do rito ordinário, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer o julgamento antecipado de mérito e a aplicação imediata de pena nas infrações penais que não estejam submetidas ao procedimento sumaríssimo e cuja sanção máxima cominada não ultrapasse oito anos.

§ 1º O juiz não participará da transação realizada entre as partes.

§ 2º O julgamento antecipado isentará o réu do pagamento das despesas e custas processuais.

Art. 342. O requerimento da transação será apresentado por escrito e assinado pelas partes, e conterà obrigatoriamente:

I - a confissão em relação aos fatos imputados na peça acusatória;

II - a indicação da pena a ser aplicada e regime inicial de cumprimento;

III - a declaração expressa das partes dispensando a produção das provas por elas indicadas, se for o caso;

IV - renúncia ao direito de impugnar a sentença homologatória.

Art. 343. Ao homologar a transação, o juiz deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o acusado, na presença de seu defensor.

³³² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8045/2010*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263&ord=1>.

³³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 9174/2017. Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163255>.

³³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4524/2019. Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215656>.

³³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6196/2016 Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112601>.

Art. 344. Tendo como limite a proposta pactuada, o juiz poderá, atendidos os requisitos legais:

I - reconhecer circunstâncias que abrandem a pena;

II - substituir a pena privativa de liberdade por restritivas de direitos;

III - aplicar a suspensão condicional da pena.

Art. 345. A decisão homologatória da transação tem natureza e estrutura de sentença penal condenatória, inclusive com os efeitos da condenação, e produzirá todos os efeitos legais dela decorrentes.

Art. 346. Não sendo a transação homologada, será ela desentranhada dos autos, ficando as partes proibidas de fazer referência aos seus termos e condições, o mesmo se aplicando ao juiz em qualquer ato decisório.

Art. 347. Não havendo transação entre acusação e defesa, o processo prosseguirá na forma do rito ordinário.

Art. 348. O julgamento antecipado não constitui direito público subjetivo do réu.³³⁶

Quanto aos art. 341 a 348 do Novo CPP, o texto ainda está sendo discutido e alterado. Segundo entrevista realizada com Eliardo França Teles Filho, assessor jurídico parlamentar da liderança do Partido Novo, o tema não tem despertado oposição muito forte em nenhum partido, e o Partido Novo não possui nenhuma oposição a ele até momento. O que existem são algumas oposições a pontos muito específicos do Substitutivo do Deputado João Campos, mas que não estão relacionadas ao acordo penal.³³⁷

Contudo, a fim de aproximar ao máximo da realidade, ainda que se saiba que essa colocação se refere ao posicionamento explícito e que poderá sofrer alteração no decorrer do tempo, a pesquisa selecionou as principais lideranças para criar o mapa de posicionamento. O questionamento propõe as seguintes alternativas: apoio ou não do acordo de culpa para abreviar o processo; preferência pelo substitutivo de João Campos; permanência do panorama atual. O resultado é apresentado no quadro a seguir:

Quadro 7: Mapa de posicionamento dos atores na fase pré-decisória

	<i>Status quo</i>	Substitutivo João Campos	Acordo Penal
--	-------------------	--------------------------	--------------

³³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 8045, de 2010*, do senado federal, que trata do "código de processo penal" (revoga o decreto-lei n. 3.689, de 1941. Altera os decretos-lei n. 2.848, de 1940; 1.002, de 1969; as leis n. 4.898, de 1965, 7.210, de 1984; 8.038, de 1990; 9.099, de 1995; 9.279, de 1996; 9.609, de 1998; 11.340, de 2006; 11.343, de 2006), e apensados ao projeto de lei n. 8.045, de 2010.

³³⁷ Entrevista juntada no Anexo B.

Apoiadores		Novo, PSL, Republicanos	Novo, PSL, PR, Republicanos
Neutros			Republicanos
Opositores	Novo, PSL, PR, PT, PL, PP, PSD, MDB, Republicanos, PSDB, PSB, DEM, PDT, SDD, PODE, PC do B, AVANTE, CDD, PAT, PV		

Fonte: Elaboração própria com base na votação do GTPENAL.

Para análise de política na fase pré-decisória (elaboração e tomada de decisão), é indicado o agrupamento dos atores em três categorias: apoiadores, neutros e opositores³³⁸. Não é contemplada, aqui, a fase pós-decisória (implementação); o quadro evidencia apenas o posicionamento explícito, não levando em consideração os interesses escusos, o que pode proporcionar alteração no momento da decisão.³³⁹

Para este debate, outros atores são importantes no jogo político, como os defensores (advogados e defensoria pública), promotores e os magistrados, pois, ainda que não possuam o poder de decisão, influenciam os parlamentares a apoiar a ideia, a chamada *policy advocacy*, que são as campanhas para influenciar outras forças políticas e a opinião pública³⁴⁰. Segundo visto a Defensoria Pública era a favor da proposta e a pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB³⁴¹, mostrou que a proposta da criação do acordo penal foi amplamente aprovada, com índice de 90%.³⁴²

³³⁸ “Os apoiadores são aqueles atores que têm forte interesse na resolução do problema e que já demonstraram simpatia pela proposta de solução. Os neutros são aqueles que ainda não se expressaram ou cuja posição é incerta quanto ao problema e solução. Os opositores são aqueles que poderão ser prejudicados pela alternativa ou pela própria resolução do problema.” SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 116.

³³⁹ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 117.

³⁴⁰ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2019, p. 117.

³⁴¹ MACEDO, Fausto. 90% dos juízes apoiam plea bargain de Moro. *Estadão*, 11 fev. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/90-dos-juizes-apoiam-plea-bargain-de-moro>.

³⁴² FOLHA DE SÃO PAULO. 80% dos juízes apoiam prisão em segunda instância, diz pesquisa da AMB. 11 fev. 2019. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/02/11/80-dos-juizes-apoiam-prisao-em-segunda-instancia-diz-pesquisa-da-amb>.

Importante, também, salientar a participação popular na enquete realizada pela Câmara dos Deputados em seu sítio eletrônico, com maioria na aprovação do texto do PL 882 de 2019, onde 81% dos participantes concordaram integralmente com o texto. Cerca de 1% concordou em parte, 3% se manifestaram indecisos, 6% discordaram em parte e 9% discordaram totalmente.³⁴³

Por fim, vale expor alguns dos argumentos dos parlamentares para defender a modalidade do acordo penal. Segue trecho da justificativa do Deputado Carlos Sampaio, *in verbis*:

Diante de tal quadro (que não atinge apenas o Brasil, diga-se), o processo penal viu-se na contingência de realizar adequações necessárias para sua inserção dentro das exigências que a sociedade clama. Decorre, daí, a chamada “justiça penal negociada”.³⁴⁴

Para o Deputado Coronel Tadeu (PSL – SP), em respeito aos tratados internacionais que o Brasil é signatário, deve-se incentivar os acordos entre as partes na justiça criminal, conforme trecho abaixo:

O direito internacional recomenda o “*plea bargain*”. O Brasil subscreveu alguns tratados internacionais nos últimos anos relacionados com a criminalidade organizada e o combate à corrupção. A Convenção da ONU de 2003 foi ratificada pelo Congresso brasileiro em 2005. Mais de 150 países aderiram a esse documento internacional, que no seu art. 37 incentiva o uso de ferramentas adequadas à negociação entre as partes, quando há a disposição de se colaborar com a investigação do delito. Os termos do acordo dependem de cada caso concreto, o fundamental é que não haja desequilíbrio entre a colaboração e as consequências penais avençadas. O Plea Bargain possibilita ao acusado ser o senhor de seu próprio destino. É inegável que hoje em dia é possível saber, com poucos minutos de pesquisa o posicionamento dos Tribunais Superiores do País, assim, é inegável se afirmar que os operadores do direito, e consequentemente os advogados, sabem os caminhos e os fins de uma decisão jurídica. Se antes apenas o Estado, através do Poder Judiciário, poderia fornecer as garantias adequadas a um justo julgamento, o quadro atual permite concluir que qualquer acusado/investigado saberá escolher para si, através de seus advogados públicos ou privados, a solução que melhor lhe convém diante de tal perseguição.³⁴⁵

Esses argumentos demonstram que existem lideranças fortes e engajadas no avanço dessa alternativa, com interesses a favor da implementação dessa política pública, haja vista a

³⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 882, de 2019. Enquete*. Disponível em: <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2192353/resultado>. Acesso em: 20 mar. 2019.

³⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. ____, de 2016 (Do Senhor Carlos Sampaio)*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495473&filename=PL+6196/2016.

³⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.524, de 2019*. Esta Lei altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), acrescentando o artigo 28-A e 395-A do Código de Processo Penal, para autorizar acordo proposto pelo Ministério Público. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2ABAFEFCEA9055DBD1D0A60DD7055034.proposicoesWebExterno2?codteor=1799613&filename=Avulso+-PL+4524/2019. Acesso em: 20 abr. 2021.

urgência apresentada no problema do congestionamento da Justiça Criminal e a aplicabilidade no instituto para mitigar esse problema. Além disso, não demandará o dispêndio de recursos públicos; ao contrário, trará economia ao erário.

3.4 Relatório de Análise de Políticas Públicas do Acordo Penal

Neste tópico será trabalhada, de maneira argumentativa, e de maneira objetiva, a estruturação da recomendação da política pública em análise, qual seja, o acordo penal. O objetivo é encontrar respostas para três perguntas: o que os atores políticos devem fazer? Por que eles devem fazer? Como devem fazer?

Considerando os dados apresentados e a grave crise em que se encontra o Sistema de Justiça Criminal, pode-se afirmar que os atores políticos devem enfrentar o problema de ineficiência e congestionamento de maneira direta e urgente. Essa proposta de alteração se deve à obrigação do Estado em proporcionar uma sociedade pacífica e ordeira, por meio de uma justiça eficiente³⁴⁶. Deve-se agir diretamente nas várias causas do problema, e dada a sua complexidade, não é possível saná-lo com apenas uma ação. O acordo penal foi proposto como alternativa para solucionar a ineficiência das normas (uma das causas), no intuito de diminuir o congestionamento da Justiça Criminal.

Em resposta à segunda pergunta, como defendeu Antônio Suxberger em sua apresentação no Congresso Nacional, o motivo para utilizar o acordo penal é pelo fato desse instrumento normativo possuir grande impacto, pois alcançará os crimes que mais tem relação com problema perseguido. Através da resolução mais célere dos casos criminais, haverá um aprimoramento qualitativo do provimento jurisdicional. Além disso, a investigação policial possuirá uma maior validade, pois dará projeção às decisões sobre padrões investigatórios, concedendo mais prestígio às alternativas penais, com penas alternativas e regimes que evitem o recolhimento à prisão de forma automática. Trata, ainda, da imediata satisfação da vítima. Por isso, Suxberger considera que se trata da proposta mais ousada e mais despenalizante que

³⁴⁶ Essa afirmação pode ser confirmada no estudo do Hervé Théry, que copilou os dados do Atlas da Violência de 2017 e os números de homicídios apresentados pelo IPEA, além do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Conforme se lê na transcrição: “Os dados compilados pelo Atlas são apavorantes. Em 2015, o Brasil registrou 59.080 homicídios, quando em 2005 haviam sido 48.136, um aumento de 22,7%. Ou seja, em 2015, houve 160 mortes violentas por dia, o equivalente ao número de passageiros de um Airbus A320 ou de um Boeing 727-100: imagine-se a consternação e as reações no país se um desses aviões caísse todos os dias, matando todos os seus passageiros”. THÉRY, H. Retratos da violência no Brasil. *GEIOUSP Espaço e Tempo (Online)*, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 457-465, 2018. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2018.133702, p. 458. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/133702>. Acesso em: 30 jan. 2021.

tramitou no Congresso Nacional nos últimos trinta anos, pois seu impacto só é comparado ao que ocorreu com os Juizados Especiais Criminais.³⁴⁷

A relação ao “como fazer”, os atores políticos devem, através da nova proposta em trâmite no congresso nacional, implementar o acordo penal para conseguir proporcionar uma resposta mais rápida aos casos penais, sempre garantindo ao acusado seus direitos individuais e observando a legalidade e a voluntariedade do acordo. Alguns pontos de melhorias também devem ser observados: redação mais clara e abordagem institucional mais detalhada para enxugar o quantitativo de ações penais e melhorar a investigação.

O texto deverá clarear o momento do acordo após recebimento da denúncia e começo da instrução³⁴⁸. Ponto crucial aqui é a necessidade de ser após o recebimento da denúncia/queixa, para que retire ou minimize os riscos do blefe e o *overcharging*³⁴⁹. A nova redação proposta para o Novo Código de Processo Penal traz o seguinte trecho: “até o início da audiência de instrução”, isto é, define, que até quando poderá ser realizado o acordo. Na perspectiva de que o acordo penal se apresentou como alternativa para a morosidade e alta taxa de congestionamento, não faz sentido que essa composição entre as partes aconteça no fim da instrução processual.

Outros pontos que poderiam ser adequados no texto são a necessidade de gravação do acordo, para maior transparência e também que seja dado ao réu possibilidade de utilizar a gravação para reverter um possível abuso por parte da acusação. Além da necessidade de trazer o texto que deixe claro que nos casos de conflito entre imputado e defensor técnico a vontade do imputado deverá prevalecer. Por fim, a questão do concurso de agentes, uma vez, que é preciso explicitar que o acordo penal não dependerá da concordância de todos os corréus, e que tal declaração de culpa não poderá ser utilizada como prova contra os demais (pois isso avançaria para um acordo de colaboração premiada).³⁵⁰

³⁴⁷ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (pleabargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

³⁴⁸ CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 97.

³⁴⁹ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Análise da proposta de “acordo penal” (art.395-A) do Pacote Anticrime: risco de generalização e necessidade de limitação da justiça criminal negocial. *Boletim Doi*, ano 27, n. 318, edição especial, maio/2019, ISSN 1676-3661, p. 27.

³⁵⁰ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Análise da proposta de “acordo penal” (art.395-A) do Pacote Anticrime: risco de generalização e necessidade de limitação da justiça criminal negocial. *Boletim Doi*, ano 27, n. 318, edição especial, maio/2019, ISSN 1676-3661, p. 29.

No texto apresentado pelo substitutivo do Dep. João Campos aperfeiçoou o acordo penal no que tange a sugestão de pena e vinculação do juiz, uma vez definiu quais as penas podem ser aplicadas, delimitando assim que o acordo deverá ser nos termos da lei, vinculados ao juiz o enquadramento no rol taxativo, e também no que tange as renúncias. No Acordo Penal constava que o réu expressamente deveria se manifestar para dispensar a produção de provas e renunciar o direito de recorrer. Esse dispositivo era inconstitucional, uma vez, que não é possível renunciar o direito de recurso antes da sentença condenatória fosse proferida. O texto atual, art. 342, IV, expõe que a renúncia ao direito de impugnar é na sentença homologatória, isto é, o réu em caso de eventuais abusos e ilegalidades poderá recorrer.

Posto isso, o acordo penal está bem avançado para ser implantado no ordenamento jurídico brasileiro e com isso, a projeção de resultados esperado é que com a resolução mais rápida dos processos penais, gere uma melhor utilização dos recursos e impactará até mesmo na melhoria persecutória e investigatória no sistema de justiça criminal.

CONCLUSÃO

Os institutos de consenso na justiça penal já são uma realidade. Como demonstrado, o Brasil, ao longo dos anos, vem incluindo esses instrumentos em seu ordenamento jurídico, principalmente por terem a capacidade de solucionar conflitos penais de maneira célere e satisfatória. Sabe-se que o consenso é o caminho mais democrático para se decidir um conflito, e que o modelo de processo penal com diálogo entre as partes se apresenta como uma tendência. Todavia, quando surge o debate da ampliação desse espaço de comunicação, muitos atores se apresentam como contrários, apoiados nos argumentos de que os postulados existentes não suportam tais ajustes. Entende-se, porém, que o ordenamento jurídico deve e poderá ser alterado para atingir uma melhor resposta jurisdicional.

Nesse passo, a pesquisa apresentou, com uma visão mais pragmática, o Sistema de Justiça Criminal, sendo parte do ente estatal (Poder Judiciário) responsável pelas resoluções de conflitos penais, através da investigação, apuração, julgamento e a execução das penas. Sob essa ótica, entende-se que a Justiça Penal é um serviço público e, como tal, pode ou não ter um bom funcionamento, o que garante aos seus operadores a responsabilidade de sua adequação para que os objetivos sejam atendidos, quais sejam: punir e prevenir³⁵¹. E como o modelo atual não está funcionando, por que não repensar a forma de processar os casos criminais?

O acordo penal proposto no Projeto de Lei n. 882 de 2019, denominado pacote de lei anticrime, foi apresentado como alternativa para integrar todo o processo penal no espaço de diálogo entre as partes, embora não tenha sido aceito pelos Deputados Federais que compunham o Grupo de Trabalho Penal, permanece vivo, pois segue em discussão na esfera legislativa, através do PL que propõe criar o novo Código de Processo Penal.

O motivo que o debate se sustentou para retirar o acordo penal se mostrou equivocado, os parlamentares apoiaram em pontos diversos do que de fato tratava o instituto proposto, como, por exemplo, a comparação do acordo penal com o *plea bargaining*. Essa dispersão nos argumentos pertinentes e o desalinhamento político levaram a maioria dos membros do GTPENAL a requererem a retirada do acordo penal do texto que foi levado à votação.

³⁵¹ MEDEIROS, Josineide Gadelha Pamplona; SILVA NETO, Nirson Medeiros da. Democratização da justiça penal: A política criminal no estado democrático de direito. Fortaleza: *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, 2010.

Para melhor explicar o acordo penal nesta dissertação, foi necessário demonstrar alguns dados explicativos do atual cenário do sistema de justiça criminal e como essa alternativa impactaria os índices apresentados. Nesse tocante, a dissertação se propôs a responder se o acordo penal seria uma norma capaz de minimizar o problema público do congestionamento do sistema de justiça criminal, garantindo os direitos individuais e, ao mesmo tempo, proporcionando a efetividade da tutela penal.

A conclusão se perfaz no entendimento de que a proposta do acordo penal consegue trabalhar o controle penal ao mesmo tempo que apresenta medidas despenalizantes e desencarceradoras. A diversificação de procedimentos e respostas, com controles mútuos (Juízes, Ministério Público, Defesas técnicas), concebe ao Sistema de Justiça uma adequação necessária para acompanhar as inovações sociais/criminais. O acordo tem como objetivo alcançar – finalmente – aos crimes, hoje, ensejadores do grande impacto carcerário que enfrentamos.

O sistema de justiça criminal sofre permanentemente a cobrança de equilibrar a garantia dos direitos individuais e a pretensão punitiva do Estado. De um lado, é preciso dar ao acusado a ampla defesa e o contraditório, uma absolvição ou condenação com pena justa, respeitando os direitos humanos e garantias individuais; de outro lado, há a necessidade da efetiva punição, onde aqueles que delinquem devem ter a resposta, em tempo hábil, realizada, a fim de atender a reação social aos delitos. O Processo Penal se apresenta como a norma que ajusta essa tensão e, mais do que isso, como demonstrado, é instrumento capaz de realizar políticas públicas de impacto na segurança pública.

Ao mesmo tempo que pode contribuir para a eficiência do serviço público prestado, o processo penal pode ser gerador de problemas, como ocorre com o gargalo criado pelas normas processuais desconectadas e ineficientes. O congestionamento do sistema de justiça criminal é agravado pela morosidade na solução dos casos penais, um ciclo que auto se alimenta. Por isso, ferramentas processuais que estimulam a celeridade e eficiência devem ser adotadas para encaminhar o Direito Processual Penal na direção de normas que sejam úteis e que atendam o anseio social de justiça.

Desse modo, se revela acertada a proposta de alternativa do acordo penal apresentada. O acordo torna-se possível por meio de uma rápida solução consensual, diante da abreviação do procedimento, dispensando a fase instrutória quando já existe uma base probatória

suficiente, acabar o processo com decisão de mérito. Deve-se observar, também, a admissão de culpa pelo acusado, somente será aceita após atendidas todas as condições legais para o acordo.

Em relação à discussão sobre o *plea bargaining*, o acordo penal se inspira nessa modalidade, mas se difere dela em muitos aspectos. O instituto proposto harmoniza-se com o modelo constitucional brasileiro de processo penal, pois compõe mecanismos que respeitam os direitos fundamentais do acusado e, ao mesmo tempo que melhora a resposta estatal aos casos criminais e minimiza os danos submetidos ao réu pelo processo.

Por fim, cabe ao legislativo aprimorar o processo penal para superar o descrédito e a ineficiência do sistema de justiça criminal. Este é considerado um dos mais atrasados, morosos e encarceradores do mundo, incluindo o procedimento abreviado através da confissão, conforme proposto no acordo penal, ou no texto proposto pelo novo código de processo penal, respeitando os devidos ajustes. O processo deve prezar pelo equilíbrio da eficiência jurisdicional e o garantismo penal, em busca da prestação de uma justiça eficiente.

REFERÊNCIAS

- ALBERGARIA, Pedro Soares de. *Plea Bargaining: aproximação à justiça negociada nos E.U.A.* Coimbra: Almedina, 2007.
- ALENCAR, Paulo Wunder de. *Justiça penal negociada: o processo penal pelas partes.* 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.
- ALMEIDA, José Eulálio Figueiredo. A aplicação do princípio da cooperação no processo penal. *Revista da Esman*, São Luís, v. 10, n. 10, p. 31-46, 2016.
- ALMEIDA, José Eulálio Figueiredo. *Breves Anotações do princípio da ampla defesa.* 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3166>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- ALMEIDA, Lazarini de; MALTA, Alberto; MENDES, Fernando. Um debate qualificado sobre os custos do Judiciário - parte 1. *Revista Consultor Jurídico*, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-06/opiniao-debate-qualificado-custos-justica#author>. Acesso em: 02 ago. 2020.
- ANDRADE, Flávio da Silva. O consenso no processo penal e o rito abreviado fundado na admissão de culpa: (in)compatibilidade constitucional, vantagens, desvantagens e perigos. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, ano 14, v. 21, n. 3, p. 206-241, set./dez. 2020.
- AZEVEDO, R.; SINHORETTO, J. O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia. *BIB*, São Paulo, n. 84, p. 188-215, abr. 2018.
- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços.* São Paulo: Russel, 2004.
- BARROS, Francisco Dirceu. 90% a – Justiça conflitiva versus justiça consensual. *JusBrasil*, 2017. Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/504974243/90-a-justica-conflitiva-versus-justica-consensual>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo.* Rio de Janeiro: História Real, 2020.
- BEAL, Flávio. *Morosidade da justiça= impunidade+ injustiça.* Florianópolis: OAB/SC, 2006.
- BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos delitos e das penas.* 3. ed. Tradução de Lúcia Guidicini, Alessandro Berti Contessa; revisão de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BECKER G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Assembleia Nacional Constituinte*. v. 14. 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-325.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiência Pública na Comissão Especial – PL 8.045/2010. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancada na Eleição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em 09 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. *Sérgio Moro fala sobre pacote anticrime*. 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=viRikO487oQ>. Acesso em: 02 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 8045, de 2010, do Senado Federal, que trata do "Código de Processo Penal" (revoga o decreto-lei n. 3.689, de 1941. Altera os decretos-lei n. 2.848, de 1940; 1.002, de 1969; as leis n. 4.898, de 1965, 7.210, de 1984; 8.038, de 1990; 9.099, de 1995; 9.279, de 1996; 9.609, de 1998; 11.340, de 2006; 11.343, de 2006), e apensados ao projeto de lei n. 8.045, de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão sobre Código de Processo Penal debate julgamento antecipado*. Agência Câmara de Notícias. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/602232-comissao-sobre-codigo-de-processo-penal-debate-julgamento-antecipado/>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de trabalho ouve ministro Moro*. 09 abr. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sas5G7Vw4w4>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *GT do pacote anticrime rejeita o “plea bargain”*. 07 ago. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qrgYjuNxmOQ>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação Penal e Processual Penal - Mudanças na legislação - 28/05/2019 - 09:39*. Canal do Youtube. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIVCefEqZD8>. Acesso em 03 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislação penal e processual penal - análise do pacote anticrime*. 06 ago. 2019. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=AzZfa4lhkAY&t=2s>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime - discussão e votação do relatório*. Transmitido ao vivo em 3 de set. de 2019. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=T-MEOuVRwVU>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Pacote anticrime: grupo de trabalho ouve especialistas*. 25 abr. 19. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B6YtTOEEYII>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 882/2019*. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>.
Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 9174/2017. Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163255>.
Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. ____, de 2016 (Do Senhor Carlos Sampaio)*. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495473&filenome=PL+6196/2016. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.524, de 2019*. Esta Lei altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), acrescentando o artigo 28-A e 395-A do Código de Processo Penal, para autorizar acordo proposto pelo Ministério Público. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2ABAFEFCEA9055DBD1D0A60DD7055034.proposicoesWebExterno2?codteor=1799613&filename=Avuls+o+-PL+4524/2019. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4524/2019. Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2215656>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6196/2016 Apensado ao PL 8045/2010*. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112601>.
Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8045/2010*. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263&ord=1>.
Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 882, de 2019*. Enquete. Disponível em: <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2192353/resultado>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei. n. 882, de 19 de fevereiro de 2019, de autoria do Poder Executivo*. Apresenta a Mensagem n. 50, de 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos deputados. *RRL 1/2019 GTPENAL*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210103>. Acesso em 22 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo ao projeto que atualiza o Código de Processo Penal é apresentado e pode ser votado em julho*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/540262-substitutivo-ao-projeto-que-atualiza-o-codigo-de-processo-penal-e-apresentado-e-pode-ser-votado-em-julho/>. Acesso em 16 abr. 2021.

BRASIL. *Caso Lava Jato - MPF*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. CNJ – *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões 2.0*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/bnmp.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade*. Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi. Brasília: CNJ, 2016, p. 17. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. CNJ - *Dados das inspeções nos estabelecimentos penais*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. CNJ. *Dados estatísticos / mapa de implantação – audiência de custódia*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mapa-audiencia-de-custodia/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. CNJ - *Justiça em Números 2019*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: 2019.

BRASIL. CNJ. *Resolução n. 213 de 15/12/2015*. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2Yi7pkx>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. *Código de Processo Penal. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*. Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. *Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Depen – Presos em Unidades Prisionais no Brasil – período de janeiro a junho de 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjU3Y2RjNjctODQzMm00YTE4LWEwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. GTPENAL. *Grupo de Trabalho – Legislação Penal e Processual Penal Grupo de Trabalho instituído para analisar os Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019. Relatório Final*. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/07/Grupo-de-trabalho_pacote-anticrime.pdf. Acesso 02 jan. 2020.

BRASIL. GTPENAL. *Grupo de trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019*. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/07/Grupo-de-trabalho_pacote-anticrime.pdf. Acesso 02 jan. 2020.

BRASIL. Imprensa Nacional. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional* – Brasília, 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Infopen. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 02 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Lei que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *SISDEPEN – Sistema de informações do Departamento Penitenciário Nacional*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-dados-do-sisdepen-do-primeiro-semester-de->

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23090851/habeas-corpus-hc-109128-sp-stf/inteiro-teor-111566874?ref=juris-tabs>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2018*: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. 30.10.2018 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>. Acesso em: 02 mar. 2021

BROOT, Luis Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia (orgs.). *Limites ao poder punitivo: diálogos na ciência penal contemporânea*. Belo Horizonte: O'Plácido, 2016.

BURKE, Alafair S. Paixão acusatória, viés cognitivo e plea bargaining. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen (org.). *Plea Bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

CALMON, Petrônio. *Fundamento da mediação e da conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CASTRO, Ana Lara Camargo de. *Plea bargain: resolução penal pactuada nos Estados Unidos*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões 2.0/BNMP 2.0*. CNJ. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CONSELHO DA EUROPA. *Seleção de recomendações adotadas pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa em matéria de justiça penal*. 1987. Disponível em: <https://rm.coe.int/16804e19f8>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONSULTOR JURÍDICO. *Nenhuma suprema corte no mundo julga mais que o STF, diz Toffoli*. 20 fev. 2020, TV CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-20/nenhuma-corte-mundo-julga-stf-toffoli>. Acesso em: 20 jun. 2021.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. Porto Alegre: Booksman, 2010.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar* [S.l: s.n.], p. 282: il, 2013.

CRESPO, André Pereira. *As audiências de custódia no DF: arranjos institucionais e práticas do sistema de justiça*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

CRESPO, André Pereira; VARELLA, Marcelo Dias. A insuficiência das políticas públicas no sistema penitenciário para responder ao estado de coisas inconstitucional: um problema comum a todos os poderes. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, p.01-24, 2019.

CRUZ, Flavio Antônio da. Plea bargaining e delação premiada: algumas perplexidades.

Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, Curitiba, Edição 02, dez. 2016. Disponível em: <http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2016/12/2-8-plea.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal*. Parte Geral. Salvador: Juspodivm, 2020.

CUNHA, Rogério Sanches. *Palestra 01 "Justiça negociada: a atuação do Ministério Público"*. Abril de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r9-5p9cuH4g&t=1439s>. Acesso em 01 fev. 2021.

CUNHA, Vítor Souza. *Acordos de admissão de culpa no processo penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

D'ÁVILA, Fabio Roberto. Liberdade e segurança em direito penal: o problema da expansão da intervenção penal. *Revista Eletrônica de Direito Penal (AIDP-GB)*, v. 1, n. 1, 2013, p. 65 – 74.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DIAS, J. F.; ANDRADE, M. D. C. *Acordos sobre a sentença em processo penal. O “fim” do Estado de Direito ou um novo “princípio”?* Porto: Conselho Distrital do Porto, 2011.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. [5. Reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2019.

DUARTE, Bento Herculano. *Conflitos de interesses e vantagens da mediação. Conflitos de interesses e vantagens da mediação*, 2016. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/98240/2016_duarte_bento_conflitos_s_interesses.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/98240/2016_duarte_bento_conflitos_interesses.pdf?sequence=1). Acesso em: 02 mar. 2020.

DUARTE, Rui Pinto. *Uma introdução ao direito comparado*. Separata da Revista “O Direito IV”. Almedina, 2006.

DUTRA, Ludmilla. *A confissão e a delação premiada como método investigativo*. Belo Horizonte: O'Plácido, 2016.

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. As comunidades epistêmicas penais e a produção legislativa em matéria criminal. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018.

ESTADÃO. *Somos o único país que tem quadro instâncias recursais. Entrevista com Felipe Recondo, Mariângela Gallucci e Rui Nogueira*. 28 dez. 2010. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,somos-o-unico-pais-que-tem-quatro-instancias-recursais-imp-658966#:~:text=Os%20recursos%20ao%20Superior%20Tribunal,Peluso%2C%20durante%20entrevista%20ao%20Estado>. Acesso em: 16 maio 2020.

ESTRÊLA, William Rodrigues Gonçalves. *Delação premiada: análise de sua constitucionalidade*. Taguatinga – DF: [S.n.], 2010.

FALAVIGNA, Leandro. VAINER, Andrea. O "plea bargaining" é a solução dos nossos problemas? *Migalhas*. Jan. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/294961/o--plea-bargaining--e-a-solucao-dos-nossos-problemas>. Acesso em: 2 jan. 2021.

FALCÃO JÚNIOR, Alfredo Carlos Gonzaga. Delação premiada: constitucionalidade e valor probatório. *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2011/2011_Dir_Penal_Falcao_Junior.pdf. Acesso em: 04 jan. 2018.

FELIX, Sihan. *Luta por justiça desenha para expor o racismo*. 21 fev. 2020. Disponível: <https://canaltech.com.br/cinema/critica-luta-por-justica-160863/>. Acesso em: 3 jan. 2021.

FERES JUNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 205-225, Jul 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200205&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 jan. 2021.

FERNANDES, Fernando. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2001.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. *Criminologia integrada*. 2.ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: RT, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. Tese de Doutorado da Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

FERREIRA, Diogo Abineder; PEREIRA, Nolasco. *Justiça penal negociada: uma análise do princípio da obrigatoriedade da ação penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Índice de confiança na justiça brasileira – ICJBrasil*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em: 30 jan. 2021

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 388p

FILOMENO, Bruna Weiss. *A (in)constitucionalidade da colaboração premiada na prevenção e repressão do crime organizado*. 2015. Monografia (Graduação). Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. *80% dos juízes apoiam prisão em segunda instância, diz pesquisa da AMB*. 11 fev. 2019. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/02/11/80-dos-juizes-apoiam-prisao-em-segunda-instancia-diz-pesquisa-da-amb>.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes da. *Colaboração premiada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

FORBES. *Revolução tecnológica deve transformar a vida no mundo*. 12 ago. 2019. Disponível em: <https://forbes.com.br/brand-voice/2019/08/revolucao-tecnologica-deve-transformar-a-vida-no-mundo/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. A soltura de "André do rap" vai além do artigo 316 do CPP. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-18/segunda-leitura-soltura-andre-rap-alem-artigo-386-cpp>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FREIXO, A.; SERRA, C. H. A.; MEDEIROS, D. O Estado de Direito no Brasil e suas incongruências: os direitos humanos em questão. *Contemporânea*, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 65-82, 2012.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. *Delação premiada: uma comparação entre Estados Unidos e Brasil*. Disponível em: <http://fundacaoofhc.org.br/iniciativas/debates/delacao-premiada-uma-comparacao-entre-estados-unidos-e-brasil>. Acesso em: 5 ago. 2018.

GALIO, Morgana Henicka. *História e formação dos sistemas civil law e common law: a influência do direito romano e a aproximação dos sistemas*. História do direito II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Eneá de Stutz e Almeida, Juliana Neuenschwander Magalhães, Antonio Carlos Wolkmer. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

GARAPON, Antoine. Bem julgar. *Ensaio sobre o ritual do judiciário*. Tradução de Pedro Filipe. Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GARCIA, Gustavo. *Após tumulto, audiência com Sergio Moro na Câmara é encerrada*. G1, Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/02/apos-tumulto-audiencia-com-sergio-moro-na-camara-e-encerrada.ghtml>. Acesso em 3 mai. 2021.

GARCIA-PARPET, Marie-France. A construção social de um mercado perfeito: o caso de Fontaines-en-sologne. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 20, 2003.

GARRET, Brandon L. *Por que plea bargains não são confissões?* Organizador Ricardo Jacobsen Gloeckner. Plea Bargaining. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

GENERO, Guilherme. Delação premiada nos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da operação lava jato. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 161, jun 2017. Disponível em: http://www.ambito-ridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18987&revista_caderno=22. Acesso em 04 jan. 2018.

GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 3, n. 38, 2018. Disponível em: <https://amazon-c.unifacs.br/index.php/rde/article/view/5045>. Acesso em: 02 mar. 2020.

GLOBO.COM – G1. *O Estado assumiu o controle total das unidades prisionais no Ceará*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/12/12/estado-assumiu-o-controle-total-das-unidades-prisionais-no-ceara-diz-secretario-mauro-albuquerque.ghtml>. Acesso em: 02 jan. 2021.

GOIS, Chico de. *Do Banestado ao mensalão, a longa ficha corrida de Youssef*. 8 de abril de 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/do-banestado-ao-mensalao-longa-ficha-corrida-de-youssef-12122724>. Acesso em: 30 jan. 2018.

GOMES, Geder Luiz Rocha. *A delação premiada em sede de execução penal*. Disponível em: http://www.esmal.tjal.jus.br/arquivosCursos/2015_05_11_14_08_46_Artigo.Dela+%BA+%FAo.Premiada.Execu+%BA+%FAo.Penal.Geder.Rocha.pdf. Acesso em 02 jan. 2018.

GOMES, Luiz Flávio. Origens da Delação Premiada e da Justiça consensuada. *Jornal Carta Forense*. 2015. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/origens-da-delacao-premiada-e-da-justica-consensuada/14866>. Acesso em 05 set. 2020.

GOUVEIA FILHO, Eduardo Correia. Delação premiada e plea bargaining: uma análise microcomparativa à luz das normas jurídicas brasileiras e ianques. *Revista Humús*. vol. 9, num. 26, 2019.

GUEDES, Jefferson Carús. Direito processual atual: entre o ativismo judicial e o garantismo processual. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 6, n. 1, 2016.

GUERRA, Sidney; MOURA, Vinícius Pinto. As condições degradantes dos detentos nos presídios do Brasil e o RE 580.252: Uma análise à luz dos Direitos Humanos. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, v. 3, n. 1, p. 60-77, 2017.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Sistema de Justiça criminal: construído para não funcionar. *Revista Consultor Jurídico*, 2016. Disponível em: www.conjur.com.br/2016-jan-31/segunda-leitura-sistema-justica-criminal-construido-nao-funcionar. Acesso em: 03 jun. 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. *Paz, justiça e instituições eficazes*. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso: 2 fev. 2021.

KALKMANN, Tiago. A lei de acesso à informação como forma de concretização do direito à verdade na justiça transicional brasileira. *RDB – Revista de Direito Brasileira*. v. 23, n. 9, 2019.

KANT DE LIMA, R. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 549-580, 2013.

KOTZ, Hein. ZWEIGERT, Konrad. *Introduction to comparative law*. Clarendon Press – Oxford. 1977.

KURKOWSKI, Rafael Schwez; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Execução provisória da pena privativa de liberdade: resultado da harmonização entre a presunção de inocência e a segurança pública. *E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH - Belo Horizonte*. Volume IX, número 2, dezembro de 2016 - ISSN: 1984-2716. Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>. Acesso em: 11 maio 2021.

LANGER, Máximo. Dos transplantes jurídicos às traduções jurídicas: A globalização do Plea Bargaining a tese da americanização do processo penal. *Delictae*, VI. 2, n. 3, jul-dez. Los Angeles, 2017.

LANGER, Maximo. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. *Harvard International Law Journal*, v. 45, n.1, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/28201943_From_Legal_Transplants_to_Legal_Translations_The_Globalization_of_Plea_Bargaining_and_the_Americanization_Thesis_in_Criminal_Procedure. Acesso em: 20 mar. 2021.

LANGER, Maximo. Plea Bargaining, Conviction Without Trial, and the Global Administratization of Criminal Convictions. *Annual Review of Criminology*, v. 4, n. 1, p. 1–35, 2021.

LEITE, Carmelita Poliana Bertulino; MOTA, Thaylana Almeida Mota. Delação Premiada no Direito Brasileiro. *Revista de Psicologia*, ano 9, n. 28. 2015. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/367>. Acesso em: 01 jan. 2018.

LETELIER LOYOLA, Enrique. Editorial do dossiê “Meios alternativos, consenso e a participação da vítima no processo penal”: Participação da vítima na solução do conflito penal. *RBDPP*, v. 5, n. 1, 2019.

LETELIER LOYOLA, Enrique. Los principios del proceso penal relativos al ejercicio de la acción y la pretensión: reflexiones y críticas a la luz de algunos ordenamientos vigentes. *Revista De Derecho (Coquimbo. En línea)*, 16(2), 2019.

LIMA, João Victor Nunes Andrade. *A colaboração premiada na nova lei de organização*

criminosa: Lei 12.850/2013. Monografia (Graduação). Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

LIMA, Luciana Leite. SCHABBACH, Letícia. *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / Organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. Volume único. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

LOPES JR, Aury. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Vol. II, 2010.

LOPES JR, Aury. *Direito processual penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2016.

LOPES JR, Aury. VIII Seminário –Plea bargaining: remédio ou veneno? Youtube, 6 maio 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B90QvqY0Xc>.

LOPES JR, Aury; DI GESU, Cristina Carla. Falsas memórias e prova testemunhal no processo penal: em busca da redução de danos. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, setembro, v. 2007, p. 4340-4351, 2007.

LOPES JR, Aury; PACZEK, Vitor. O *Plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito*, vol. 11, n. 23, jan-abr. 2019.

LOYOLA, Leandro. A delação de Marcelo Odebrecht ficou mais cara. *Época*, 2016. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/delacao-de-marcelo-odebrecht-ficou-mais-cara.html>. Acesso em: 20 dez. 2017.

MACEDO, Fausto. 90% dos juízes apoiam plea bargain de Moro. *Estadão*, 11 fev. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/90-dos-juizes-apoiam-plea-bargain-de-moro>.

MACHADO, Robson Aparecido. A realidade do egresso: plano normativo da lei de execução penal versus reintegração social. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 3, n.1, 2015, p. 168 - 194.

MADLENER, Kurt. Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de “prazo razoável” e de “celeridade”: observações a respeito da justiça alemã. In: MONTE, Mário Ferreira (Org.) *Que futuro para o Direito Processual Penal?* Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias. Coimbra: Coimbra, 2009.

MAFALDA, Matos. *O direito premial no combate ao crime de corrupção*. Trabalho Final de Mestrado Forense Dissertação realizada no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos. Universidade Católica Portuguesa. Lisboa, 2013.

MALATESTA, Nicola Framarino Dei. *A lógica das provas em matéria criminal*. [s.l.]: Conan, v. 2, 1995.

MANDARINO, Renan Posella. *Limites probatórios da delação premiada frente à verdade no processo penal*. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2016.

MARCÃO, Renato. Delação premiada. *Revista Jurídica Notadez*, v. 53, n. 335, set. 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1161, 5 set. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8846>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MARQUES, Aline Fernandes. *A prisão provisória no Brasil é regra ou exceção? um estudo sobre os índices prisionais, entre os anos de 2005 a 2014, sob o enfoque do minimalismo penal como crítica ao eficientismo penal*. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, 2015

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. *Crime organizado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEDEIROS, Josineide Gadelha Pamplona; SILVA NETO, Nirson Medeiros da. Democratização da justiça penal: A política criminal no estado democrático de direito. Fortaleza: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010.

MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: porque os mercados e o governo falham? *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, dec.2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mar. 2020.

MELO, Thais; SOUZA, David Kelling de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro [recurso eletrônico]* / Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017.

MENDONÇA, Ana Paula Gadelha. *A aplicabilidade da delação premiada na nova Lei de Crime Organizado (Lei 12.850\13)*. Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

MENDONÇA, Ana. Moro: Bolsonaro não vetou itens do pacote anticrime para proteger Flávio. *Estado de Minas*. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/29/interna_politica,1151966/moro-bolsonaro-nao-vetou-itens-pacote-anticrime-para-protoger-flavio.shtml. Acesso em: 20 jul. 2021.

MESSITTE, Peter J. *Plea Bargaining in the United States*. 2010. Disponível em: https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/11th_conference/Peter_Messitte_Plea_B

argaining.pdf Acesso em: 3 out. 2019.

MILITÃO, Eduardo. *Como funciona o juiz de garantias pelo mundo, modelo nascido nos anos 70*. UOL: Brasília, 15/01/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/15/como-e-juiz-de-garantias-pelo-mundo-alemanha-portugal-brasil-argentina.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020.

MILITÃO, Eduardo. *Moro quer adaptar no Brasil acordo usado nos EUA para diminuir processos*. UOL: Brasília, 5 jan. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/05/moro-acordo-penal-plea-bargain-medida-eua.htm>. Acesso em 7 nov. 2019.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de direito penal*. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A importação de modelos jurídicos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a Operação ManiPulite. *R. CEJ*, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/artigo-moro-manipulite.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2020.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. *Lugar de vagabundo é na cadeia! Ajude o MBL na luta contra a impunidade*. 19 de jun. de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qHGMQQi9P1o>. Acesso em 20 jan. 2021.

MUSCO, Enzo. Los Colaboradores de La Justicia entre el petetismo y la Calumnia: Problemas y Perspectivas. *Revista Penal n. 2*. Universidad de Huelva, Universidad de Salamanca e Universidad de Castilla-la Mancha. Práxis, 1998.

NADCL, National Association of Criminal Defense Lawyers. *The trial penalty: The Sixth Amendment Right to Trial on the Verge of Extinction and How to Save It*. Washington, DC, 2018. Disponível em: <https://www.nacdl.org/getattachment/95b7f0f5-90df-4f9f-9115-520b3f58036a/the-trial-penalty-the-sixth-amendment-right-to-trial-on-the-verge-of-extinction-and-how-to-save-it.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

NARDELLI; Marcella Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a *plea bargaining* norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. *Revista Eletrônica de Direito Processual da UERJ*, v. 14, n. 1. 2014.

NASCIMENTO, Luciano. *Brasil tem mais de 773 mil encarcerados, maioria no regime fechado: presos provisórios são o segundo maior contingente*. Agência Brasil. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-02/brasil-tem-mais-de-773-mil-encarcerados-maioria-no-regime-fechado>. Acesso em 27. mar. 2021.

NETFLIX. *Documentários socioculturais*. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/browse/genre/3675>.

NUNES, Samuel. *Alberto Youssef passa para o regime aberto no aniversário da Lava Jato*. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/03/youssef-retira-tornozeleira-e-ganha-liberdade-no-aniversario-da-lava-jato.html>. Acesso em: 25 dez. 2017.

ODON, T. I. *A linguagem penal do contrato social brasileiro: o inimigo, a guerra e a construção da ordem contra a sociedade no Brasil (1822-1890)*. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Processo e hermenêutica na tutela penal dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Julilaine; PRIEBE, Victor, SCHWANTES, Helena. *Impactos práticos e psicológicos das políticas públicas de auto composição na razoável duração do processo civil brasileiro. Políticas públicas para composição no Código de Processo Civil brasileiro* [recurso eletrônico]. Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto (organizadores). Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2017.

ORTEGA, Flávia Teixeira. *Qual a diferença entre as justiças restaurativa, reparatoria e negociada?* JusBrasil. 2016. Disponível em: <https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/366954356/qual-a-diferenca-entre-as-justicas-restaurativa-reparatoria-e-negociada>. Acesso em: 4 nov. 2019.

OST, François. *O tempo do direito*. Trad. de Élcio Fernandes. São Paulo: Universidade do Sagrado Coração, 1999.

PASTRE, Diogo Willian Likes. O Instituto da Delação Premiada no Direito Processual Penal. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*, v.9, n. 53, dez/jan. 2008, p. 64, Rio de Janeiro, 2006.

PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. *Justiça penal negociada: uma análise do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PEREIRA, Frederico Valdez. Valor Probatório da Colaboração Processual (Delação Premiada). *Revista Brasileira de Ciência Criminais*. São Paulo. Vol. 77. 2009.

POMPEU, Ana. Decisão de Moro de aceitar cargo de ministro reforça críticas de parcialidade. Juiz da “Lava Jato”. *Consultor Jurídico – Conjur*. 1 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-01/decisao-moro-aceitar-ministro-reforca-criticas-parcialidade>. Acesso em: 20 jul. 2021.

POSNER, Richard. *Problemas de filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PRAÇA, Sérgio. *Guerra à corrupção: lições da Lava-Jato*. São Paulo: Évora, 2017.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PRAKASH, P. To plea or not to plea: The benefits of establishing an institutionalized plea bargaining system in Japan. *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, v. 20, n. 3, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1773.1/1030>. Acesso em: 2 abr. 2021.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE JÚNIOR, Miguel. Prisão para pressionar confissão desfigura a delação premiada. *Consultor Jurídico*, Curitiba, 2014. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2014dez08/miguelrealejrprisadelatardesfiguradelaopremiada?](http://www.conjur.com.br/2014dez08/miguelrealejrprisadelatardesfiguradelaopremiada) Acesso em: 20 dez. 2017.

REZENDE, Guilherme Reis de. *O populismo punitivista e a legitimidade do estado em punir*. Monografia para obtenção de bacharelado em Direito. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2016.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*. Ano 2, Número 1, agosto de 2010. Disponível em: www.isp.rj.gov.br/revista. Acesso em 17 de jan. 2021.

ROCHA JÚNIOR, Francisco de Assis do Rêgo Monteiro. A expansão do direito penal colhendo seus frutos: Uma análise da delação premiada no sistema jurídico brasileiro. *Cadernos da Escola de Direito e relações Internacionais da UniBrasil*, Complexo de Ensino Superior do Brasil, n. 05, Jan/Dez/2005.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do direito penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica da expansão do Direito Penal*. Dissertação de mestrado em Direito na universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013.

RODRIGUES, Fillipe Azevedo. *Análise econômica do direito aplicada ao processo penal*. Grupo de Pesquisas em Ciências Criminais da Universidade Potiguar. Transmitido ao vivo em 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NLNiPxiVvP4&feature=youtu.be>. Acesso em 8 dez. 2020.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa*. São Paulo: LiberArs, 2015.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004.

SANCTIS, Fausto Martin de. *Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2014.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, v. 2, 2019.

SILVA, Camila Alves. *A delação premiada como instrumento de combate ao crime organizado: uma visão entre a ética e o punitivismo*. Monografia (Bacharel em Direito) Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2016.

SIMÃO, Isabella Calabrese; HASSON, Roland. *A arbitragem como solução econômica frente à crise do poder judiciário*. Disponível em: <http://www.camesc.com.br/wp-content/uploads/2020/07/A-ARBITRAGEM-COMO-SOLU%C3%87%C3%83O-ECON%C3%94MICA-FRENTE-%C3%80-CRISE-DO-PODER-JUDICI%C3%81RIO-Roland-Hasson-e-Isabella-Calabrese-Sim%C3%A3o.pdf>. Acesso em 10 abr. 2021.

SOUSA, Paulo Henrique Silva de. *Papéis institucionais do CNMP e os limites legais do poder regulamentar no acordo de não persecução penal*. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

SOUZA, Andressa Cecon Bidutti. O acordo de não persecução penal: noções gerais e constitucionalidade. *Revista Âmbito Jurídico*. 17 out. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-penal/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-nocoas-gerais-e-constitucionalidade/>.

SUARES, Fabiano Oliveira. *Delação premiada. Aplicabilidade no Brasil e na legislação estrangeira no combate ao crime organizado*. Monografia de graduação em bacharel em direito do Centro Universitário de Brasília – Uniceub. Brasília, 2012.

SUXBERGER, Antonio H. G.; GOMES FILHO, Demerval F. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 377-396, 2016.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, LIMA, José Wilson Ferreira. O processo penal e a engenharia de controle da política criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 7, n. 1, 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A questão prisional como problema de política pública. In: SANTIN, Valter Foletto (Org.). *Humanização e execução penal: o drama na efetividade do Direito Penal*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019, p. 115–130.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *É isso que acontece atualmente no sistema de justiça criminal*. 17 set. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oS2nL_PtwXo.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Essa é a porta de entrada do nosso sistema prisional*. 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=s0fPNYsWXIo>

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Justiça negociada ou Justiça consensual (plea bargain?) Comissão Especial – PL 8.045/2010*. Câmara dos Deputados. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YcBYYBowFUM>. Acesso em 20 jan. 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O encarceramento em massa na agenda do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas: consequências para a ação penal no Brasil. *Revista Internacional Consinter de Direito*. Ano II, Número III, Editorial Juruá. Lisboa, 2016.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Projeto de lei “anticrime” e a adoção do procedimento abreviado no Brasil. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano Suxberger; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó (Orgs.). *Projeto de Lei Anticrime*. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 113–192.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Quantos presos provisórios? A relação entre prisão processual e congestionamento judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. v. 22, n. 2, ISSN 1982-7636, Rio de Janeiro, 2021.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Um resumo da diferença entre Charge Bargaining e Sentence Bargaining*. 14 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i3xyg2iqiV8>. Acesso em 02 jan. 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; ROMÃO E SILVA, Lucas Francisco. Variações do Regime Semiaberto de Cumprimento de Pena: Extinção do Sistema Progressivo da Pena no Estado de Minas Gerais? *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, v. 1 (ago./set. 2004). Porto Alegre: LexMagister, 2004- Bimestral. Coordenação: Oswaldo Henrique Duek Marques. v. 100 (fev./mar. 2021).

TAVARES, Alex Penazzo; ADORNO, Emillyane Cristine Silva; VECHI, Fernando. Reincidência criminal: uma análise sobre suas espécies e efeitos na contemporaneidade. *Revista de Direito*, Viçosa, ISSN 2527-0389, v.12, n.2, 2020.

THÉRY, H. Retratos da violência no Brasil. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 457-465, 2018. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2018.133702. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/133702>. Acesso em: 30 jan. 2021.

TRIGUEIRO, Leonardo Cartaxo. *Direito de punir e impunidade: uma busca pela redefinição da punição no sistema penal brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

US. World Bank. *Relatório 32789-BR. Fazendo com que a justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do judiciário do Brasil*. 2004. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/927921468769735592/fazendo-com-que-a-justica-conte-medindo-e-aprimorando-o-desempenho-do-judiciario-do-brasil>. Acesso em: 20 dez. 2020.

VASCONCELLOS, Vinicius G. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*. 2. ed. 2. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: S Plácido, 2020.

VASCONCELLOS, Vinicius G. Barganha no processo penal e o autoritarismo "consensual" nos sistemas processuais: a justiça negocial entre a patologização do acusatório e o contragolpe inquisitivo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 953, p. 261-279, mar. 2015.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Análise da proposta de "acordo penal" (art.395-A) do Pacote Anticrime: risco de generalização e necessidade de limitação da justiça criminal negocial. *Boletim Doi*, ano 27, n. 318, edição especial, maio/2019, ISSN 1676-3661.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Audiência de custódia no processo penal: limites cognitivos e regra de exclusão probatória. *IBCCrim*, boletim 283, junho/2016.

VASCONCELOS, Frederico. Prende-se muito, mas prende-se mal. *Folha de São Paulo*. 02 jul. 2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1650722-frederico-vasconcelos-prende-se-muito-mas-prende-se-mal.shtml>.

VENTURINI, Fabio Cesar. Democracia, estado e combate à corrupção no pensamento político e judiciário de Sergio Fernando Moro. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 58-86, ago./dez. 2017.

VERDELHO, 2006, p. 231 *apud* BRANDALISE, Rodrigo da Silva. *Justiça penal negociada: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2016.

VERMELHO. *Política*. Disponível em: <https://vermelho.org.br/politica/>.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. *Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso*. Porto Alegre: AGE, 2006,

VIEIRA, Raphael Douglas. *Da seletividade do Sistema Penal Brasileiro e a falência do Sistema Penitenciário Nacional*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado

Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Manaus, 2018.

VITAL, Danilo. Volume de pedidos de HC aumenta no STJ e dificulta definição de teses. 29 fev. 2020. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-29/volume-hcs-aumenta-stj-dificulta-definicao-teses>. Acesso em 12 jul. 2020.

WEDY, Miguel Tedesco. *Eficiência e prisão cautelar*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

WIKIPÉDIA. *Cálculo felicífico*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1lculo_felic%C3%ADfico. Acesso em: 02 maio 2020.

WJP. World Justice Project. *Country Insights/Criminal Justice for Brasil*, 2020. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Brazil/Criminal%20Justice/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

WUNDERLICH, Alexandre (org.). *Diálogos sobre a justiça dialogal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ZALUAR, Alba. Os medos na política de segurança pública. *Estud. av.*, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 5-22, Aug. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 dez. 2020.

ANEXO A – RELATÓRIO DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA DO ACORDO PENAL COMO FERRAMENTA PARA TRAZER RESPOSTA CÉLERE ÀS AÇÕES PENAIS

1 – CAPA



2 – FICHA DE ANÁLISE

Ficha de identificação

Nome do analista	João Renato Borges Abreu
Data de início da análise	Agosto de 2019
Data estimada para conclusão da análise	Julho de 2021
Destinatário do relatório	Sistema de Justiça Criminal
Problema público	Congestionamento da Justiça Criminal
Objetivo	Resposta rápida e efetiva no julgamento dos crimes
Âmbito de aplicação da política pública	Nacional
Área de política pública	Segurança Pública

Árvore do Problema

Causas	Problema	Consequências
Excesso de processo crime instaurado	Congestionamento da Justiça Penal	Estímulo na utilização das prisões provisórias

<p>Lentidão no julgamento dos processos</p> <p>Alta Taxa de Criminalidade</p> <p>Crise do Sistema Penitenciário</p> <p>Normas procedimentais atrasadas e desconexas</p>		<p>Sensação de impunidade</p> <p>Prescrição de ações penais</p>
---	--	---

Mapa de atores

Ator	Relação com o problema (Congestionamento)	Perspectiva e interesse (Acordo Penal)
Advogado	Dificuldade para solucionar o caso do seu cliente ou utilizar estrategicamente as falhas sistêmicas para tentar a prescrição	Não existe consenso. Perspectiva é garantir maiores benefícios aos seus clientes
Defensor Público	Dificuldade de atuação	Segundo as instituições classistas são favoráveis a proposta.
Réu/Acusado	Receio de passar a longa instrução preso	Opção de conseguir uma pena mais branda e/ou um regime menos gravoso
Juiz	Inviabilidade de produzir no número de ações demandas	Conseguir desafogar o quantitativo de ações penais
Promotor	Inviabilidade de produzir no número de ações demandas	Conseguir desafogar o quantitativo de ações penais

Delegado	Descrédito social e aumento da criminalidade.	Valorização da investigação policial. Aumento de confiabilidade nos inquéritos policiais.
Sociedade/Vítima	Sensação de descrédito no Sistema de Justiça Criminal	Melhoria na resposta jurisdicional do Estado

3 – RESUMO EXECUTIVO

O Sistema de Justiça Criminal não consegue responder a demanda dos casos criminais em tempo hábil e de maneira segura, o que gera uma desconfiança por parte da sociedade. O relatório do Índice de Confiança na Justiça Brasileira de 2017, levantamento qualitativo produzido pela Fundação Getúlio Vargas, aponta que a confiança da população brasileira no Poder Judiciário é de 24%, índice que vem diminuindo desde 2013. Além disso, 81% das pessoas entrevistadas responderam que o Judiciário apresenta lentidão nos julgamentos, ponto apresentado como preponderante para justificar o pensamento dos entrevistados. Em uma análise econômica do direito, entende-se que esse receio tem relação direta com os incentivos para o aumento de criminalidade, uma vez que os indivíduos são seres racionais e agem através de uma análise de risco benefício. Em outras palavras, um Sistema de Justiça Criminal ineficiente não desestimula as práticas criminosas e aumenta a sensação de impunidade. Para buscar eficiência é preciso trazer normas que melhorem não só o resultado normativo, mas também institucional. O Acordo Penal propõe uma solução mais rápida dos casos, economizando recursos e aumentando a escala de tempo para debruçar nos casos criminais mais complexos.

4 – ANÁLISE DO PROBLEMA

A justiça criminal brasileira apresenta o percentual de 72% de taxa de congestionamento. Esse dado é a média de todas as fases processuais. Analisando apenas os processos criminais dos quais se tem conhecimento em primeira instância, a taxa de congestionamento é de 77%. O tempo do processo criminal é maior que o do não-criminal em todos os ramos de Justiça.

5 – ANÁLISE DAS SOLUÇÕES

O Acordo Penal foi proposto no PL 882/2019, porém foi retirado do texto final votado pelo Grupo de Trabalho. Todavia, existe proposta similar que está em tramitação através do PL 8.045/2010, com a inclusão dos artigos 341 até 348. Ambas as propostas concedem ao réu a possibilidade de pactuar acordo com a acusação por meio de reconhecimento de culpa e, assim, abreviar o procedimento e ir direto para a pena.

6 – RECOMENDAÇÃO

Pedido de gravação do acordo

Melhora do recebimento da denúncia e começo da instrução

Acesso ao recurso

Proibição de utilização por outro réu quando ocorrer o concurso de agentes

ANEXO B – ENTREVISTAS

Entrevista com Sérgio Moro

1 – Acordo penal é a melhor denominação para a proposta do PL 882/2019, que incluiria o art. 395-A?

Sim, o acordo proposto no art. 395-A do CPP seria realizado após recebimento da denúncia ou queixa e a sentença homologatória seria considerada título judicial para execução.

2 – Qual é o motivo preponderante para se propor o Acordo Penal?

Permitir a mais rápida resolução dos casos e que os recursos humanos e financeiros do sistema de Justiça Criminal sejam focados nos casos mais complexos, que não comportem acordo.

3 – Quais são as referências bibliográficas que V.Exa. utilizou como base de estudo para propor o Acordo Penal?

livros e estudos sobre o pleabargain dos Estados Unidos, uma bibliografia bastante ampla.

4 – V. Exa. se inspirou em quais modelos de justiça e quais países?

Principalmente, o pleabargain da Justiça norte-americana.

5 – V. Exa. acredita que o Acordo Penal é uma Política Pública?

Tem esse efeito de tornar o sistema de Justiça criminal mais rápido e eficiente.

6 – À época, o Ministério da Justiça realizou alguma análise da proposta quanto à sua efetividade como Política Pública?

É inviável realizar um estudo empírico do número de casos nos quais haveria o acordo, entretanto os percentuais de resolução dos casos por *plea bargain* nos Estados Unidos foi considerado e que é muito elevado.

7 – Tal medida irá influir no orçamento público? Quais os principais impactos econômicos da proposta?

A resolução dos casos por acordos é solução mais barata do que a resolução por julgamento, então haveria uma provável diminuição do número de processos que demandariam julgamento ou nas instâncias recursais, com ganhos de eficiência e de redução dos custos.

8 – Nas tratativas com os parlamentares, quais foram os mais interessados em relação ao tema? Se puder selecionar um parlamentar a favor e um contra ao projeto, quem o senhor indicaria?

Deputado Capitão Augusto (favor), Deputado Marcelo Freixo (contra).

9 – Em uma dissertação a respeito desse tema, quais são os pontos principais que V. Exa. abordaria?

Direito comparado, incluindo análises empíricas.

10 - Quais são as possíveis consequências negativas que a proposta poderá ocasionar?

Para evitar que acusados fossem compelidos para aceitar acordos sem serem culpados, atribuímos na proposta normativa dois fatores de proteção:

- O acordo só será viável após o recebimento da denúncia/queixa, ou seja, após uma análise prévia pelo juiz da presença de provas suficientes para a instauração da ação penal;
- Atribuir ao juiz da ação penal um poder maior para recusar a homologação do acordo ou para ajustá-lo, para evitar situações de injustiça contra o acusado;

11 – Em nossa realidade, na qual existe um elevado número de ações penais e peças acusatórias produzidas em massa, em padrão de modelo, o Acordo Penal poderá ser utilizado de maneira opressora e oportunista pelo MP? Como ocorre nos EUA?

Essa é uma discussão interessante. O sistema de Justiça criminal, sem acordo penal, também pode ser utilizado de maneira desvirtuada. Isso não é uma questão que só ocorre com a previsão do acordo penal. Para minorar riscos de inocentes aceitarem acordos contra a sua vontade, previmos os mecanismos de proteção já mencionados.

12 - A proposta pode acarretar o aumento das superlotações no sistema prisional?

Não necessariamente. Penso que tornaria mais eficiente a resolução dos casos, difícil antever que haveria aumento ou diminuição do encarceramento.

13 – No ponto de vista de V. Exa., qual foi o principal motivo da proposta ter sido rejeitada?

Uma visão um pouco preconceituosa contra a resolução de casos penais por acordos.

14 – Dentre as propostas do Pacote de Lei Anticrime, é possível eleger a predileta do senhor? E qual a mudança mais urgente que o Processo Penal necessita?

Mudança mais urgente: Restabelecimento da execução penal da condenação da segunda instância para todos os casos criminais.

Mudança mais relevante: Foram várias as mudanças importantes, mas citaria a previsão da execução imediata dos veredictos do Tribunal do Júri após o julgamento da primeira instância.

15 – V. Exa. autoriza utilizar as respostas aqui apresentadas dentro da minha dissertação?

Sim.

Resumo da entrevista com Humberto Martins (Presidente do STJ)

O Ministro Humberto Martins entende que os acordos penais, no âmbito penal, são cabíveis no nosso ordenamento jurídico devido aos benefícios estruturais que trazem na prática. Para ele, a economia obtida pela abreviação do processo gerará a possibilidade de destinar os recursos para sanar outras demandas. Sem adentrar ao mérito da questão, citou que o Juiz de Garantias está suspenso exatamente por falta de recursos e dificuldades de estrutura física e operacional para funcionar em todo território nacional.

Ainda, defendeu que os acordos são constitucionais, uma vez que o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, em nenhum momento são retirados do réu. O que aconteceria, de fato, seria a abertura de uma nova possibilidade, de livre escolha, e caso o réu optasse por não negociar, teria a possibilidade de continuar a percorrer a instrução processual na integralidade.

Disse, também, que os acordos não aumentariam o encarceramento em massa, pois são previstas penas mais brandas. Por anteciparem a pena, ocorreria um número menor de prisões cautelares.

Sobre a seletividade da Justiça Criminal, salientou que esta não pode ocorrer, uma vez que a lei tem que alcançar a todos, sem distinção alguma. Citou o art. 5 da CF, que postula que todos são iguais perante a lei, e disse que, caso venha ocorrer alguma seletividade, esta deverá ser combatida. Para ele, não existe risco para os acordos penais, tendo em vista que há maneiras de se verificar possíveis excessos.

Sobre a preocupação de importar as falhas estruturais do processo penal americano, mais precisamente do *Plea Bargaining*, disse que os modelos de justiça são diferentes, que a atuação da acusação e a estrutura do processo não se assemelham com o nosso. Dessa forma, não se pode falar que as falhas e excessos que lá ocorrem, mais precisamente nos acordos penais, seriam necessariamente reaplicados em nosso ordenamento jurídico.

A respeito da Análise Econômica do Direito no ramo do Direito Penal, disse ser possível e viável a sua utilização, pois o direito precisa ser útil e econômico para aumentar sua eficiência, isto é, trazer resultados com menos recursos dispendidos. Defendeu que não vislumbra que a aplicação da Análise Econômica do Direito tenha ligação direta no confronto das garantias individuais. Utilizar opções mais econômicas de solucionar litígios não resultará, necessariamente, em uma perda de direito para os cidadãos; pelo contrário, gerará um retorno mais eficiente para a população.

Entrevista – Eliardo Assessor Jurídico Parlamentar do Partido Novo

[15:51, 17/05/2021] Eliardo Juridico Partido novo: Então, no acordo de não persecução penal que estava no PL 882/2019, a representante do NOVO no GT do pacote anticrimes era favorável à ideia, mas votou contra o texto porque havia discordâncias quanto à formatação dada pelo GT ao acordo. Quanto ao acordo de aplicação antecipada da pena (que, no texto original, era o art. 395-A), que podia ser proposto depois do recebimento da denúncia e permitia a redução das penas em até metade, entre outras medidas, eu ainda não consegui descobrir qual foi o posicionamento do Novo no GT.

[15:57, 17/05/2021] Eliardo Juridico Partido novo: Estou tentando aqui. Mas não é fácil descobrir como foi cada voto naquela vez porque o funcionamento do GT foi muito confuso, sendo um procedimento informal.

[16:04, 17/05/2021] Eliardo Juridico Partido novo: Não sei se você tem acesso a esta tabela (vou enviar o link abaixo) mas o plea bargain foi suprimido do texto por decisão do GT. A Deputada Adriana Ventura (que representava o NOVO no GT Penal) votou pela manutenção do texto do plea bargain.

[16:05, 17/05/2021] Eliardo Juridico Partido novo: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/legislacao-penal-e-processual-penal/documentos/outros-documentos/quadro-comparativo-das-decisoes>

[16:11, 17/05/2021] Eliardo Juridico Partido novo: Quanto aos art. 341 a 348 do Novo CPP, eu não sei te dizer se o NOVO está favorável. O texto ainda está sendo discutido e alterado. O que posso te dizer é que o tema não tem despertado oposição muito forte em nenhum partido, que eu saiba. No NOVO não tem havido oposição nenhuma a isso até agora. Tem havido alguma oposição a pontos muito específicos do Substitutivo, mas não quanto a isso, pelo menos até agora.

ANEXO C - QUADROS COMPARATIVOS – DECISÕES DO GT

CÂMARA DOS DEPUTADOS GRUPO DE TRABALHO – LEGISLAÇÃO PENAL E PROCESSUAL PENAL Grupo de Trabalho instituído para analisar os Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019 QUADROS COMPARATIVOS – DECISÕES DO GT

Código de Processo Penal – LEGISLAÇÃO ATUAL	Projeto de Lei n. 882/2019	Projeto de Lei n. 10.372/2018	Sugestão de Harmonização do Relator	DECISÃO DO GT
Sem correspondência	<p>Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer, mediante acordo penal, a aplicação imediata das penas</p> <p>§ 1º São requisitos do acordo de que trata o caput: I - a confissão circunstanciada da prática da infração penal;</p> <p>II - o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada dentro dos parâmetros legais e</p>	Dispositivo não abordado	<p>Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer, mediante acordo penal, a aplicação imediata das penas.</p> <p>§ 1º São requisitos do acordo de que trata o caput: I - a confissão circunstanciada da prática da infração penal;</p> <p>II - o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada dentro dos parâmetros legais e</p>	SUPRIMIDO

	<p>consideradas as circunstâncias do caso penal, com a sugestão de penas ao juiz; e</p> <p>III - a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção de provas por elas indicadas e de renunciar ao direito de recorrer.</p> <p>§ 2º As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo.</p> <p>§ 3º Se houver cominação de pena de multa, esta deverá constar do acordo.</p> <p>§ 4º Se houver produto ou proveito da infração</p>		<p>consideradas as circunstâncias do caso penal, com a sugestão de penas ao juiz; e</p> <p>III - a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção de provas por elas indicadas e de renunciar ao direito de recorrer.</p> <p>§ 2º As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo.</p> <p>§ 3º Se houver cominação de pena de multa, esta deverá constar do acordo.</p> <p>§ 4º Se houver produto ou proveito da infração</p>	
--	--	--	--	--

	<p>identificado, ou bem de valor equivalente, a sua destinação deverá constar do acordo.</p>		<p>identificado, ou bem de valor equivalente, a sua destinação deverá constar do acordo.</p>	
	<p>§ 5º Se houver vítima da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível.</p>		<p>§ 5º Se houver vítima da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível.</p>	
	<p>§ 6º Para homologação do acordo, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do acusado na presença do seu defensor, e sua legalidade.</p>		<p>§ 6º Para homologação do acordo, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do acusado na presença do seu defensor, e sua legalidade.</p>	
	<p>§ 7º O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração ou se as provas existentes no processo forem</p>		<p>§ 7º O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração.</p>	

	manifestamente insuficiente para uma condenação criminal.			
	§ 8º Para todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória.		§ 8º Para todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória.	
	§ 9º Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos e ficarão proibidas quaisquer referências aos termos e condições então pactuados pelas partes e pelo juiz		§ 9º Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos e ficarão proibidas quaisquer referências aos termos e condições então pactuados pelas partes e pelo juiz.	
	§ 10. No caso de acusado reincidente ou de haver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, exceto se insignificantes as infrações		§ 10. No caso de acusado reincidente ou de haver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, exceto se insignificantes as infrações	

	penais pretéritas.		penais pretéritas.	
	<p>§ 11. A celebração do acordo exige a concordância de todas as partes, não sendo a falta de assentimento suprível por decisão judicial, e o Ministério Público, ou o querelante, poderá deixar de celebrar o acordo com base na gravidade e nas circunstâncias da infração penal.</p>		<p>§ 11. A celebração do acordo exige a concordância de todas as partes, não sendo a falta de assentimento suprível por decisão judicial, e o Ministério Público, ou o querelante, poderá deixar de celebrar o acordo com base na gravidade e nas circunstâncias da infração pena</p>	
			<p>§ 12. O disposto neste artigo não se aplica a crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.</p>	