



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA 2ª e 5ª CCRs/MPF Nº 17/2019**

**EMENTA:**

- 1. Projeto de Lei (PL) n. 6.341**, de 2019 (PL n. 10.372, de 2018, na Casa de origem), que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal;
- 2. Sugestões de vetos.**

**AUTOR:** Câmara dos Deputados (Deputado Federal José Rocha - PR-BA) e Outros

**SITUAÇÃO ATUAL:**

1. Matéria remetida à sanção.

## **1. INTRODUÇÃO**

O Projeto de Lei **(PL) n. 6.341**, de 2019 **(PL n. 10.372, de 2018, na Casa de origem)**, objetiva introduzir modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal.

A iniciativa legislativa conjuga parte da proposta apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes e também do chamado "Pacote Anticrime", do Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro.

No Senado Federal – na condição de Casa Revisora –, a matéria foi **aprovada** em 11.12.2019 e encaminhada à sanção.

É o relato do necessário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

## 2. ANÁLISE

Em que pese sua intenção, alguns dispositivos do Projeto de Lei **(PL) n. 6.341**, de 2019 **(PL n. 10.372, de 2018, na Casa de origem)**, merecem ser vetados, conforme razões apresentadas a seguir.

### 2.1. DAS RAZÕES DE VETO

#### 2.1.1. Instituto Juiz de Garantias

Com o advento da Constituição da República de 1988, o sistema processual penal nacional, até então inquisitorial, deu lugar ao sistema acusatório, decorrendo a afirmação das várias características alusivas ao referido sistema processual constantes da Carta Magna vigente, que deixam claras, assim, a opção eleita pelo legislador constituinte.

Nesse novo contexto, a Lei Maior estabeleceu as diretrizes para promover alterações importantes na dinâmica das investigações e também no processamento das ações penais. No ponto, o inciso I do artigo 129 da Constituição reconheceu, como função institucional do Ministério Público, a promoção privativa (titularidade ativa) da ação penal pública, na forma da lei. Além disso, o inciso VIII do mesmo dispositivo reconheceu à Instituição Ministerial a função institucional de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

Em linhas gerais, o sistema acusatório impõe profunda *separação entre as funções de investigar/acusar e de julgar*. Nesse contexto, o juiz abandonou as funções de investigação e de acusação e passou a atuar de modo neutro, somente quando provocado (princípio da inércia da jurisdição). Além disso, o novo regramento impôs a necessidade das partes atuarem com *paridade de armas*, cada qual com o ônus de apresentar as suas alegações com base nas provas produzidas, com o fim de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

convencer o juiz, figura inerte, imparcial e equidistante das partes envolvidas no processo. Finalmente, o sistema acusatório impôs regramento para a investigação no âmbito criminal, desenvolvida pela polícia, mas sob *controle do Ministério Público*, especialmente por considerar que os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III, VII e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público.

Nesses termos, e considerando que o sistema acusatório é o modelo de sistema processual penal vigente no país, sendo tal afirmação decorrente da prevalência de características que apontam para esse norte na Constituição Federal de 1988, diante das premissas e bases fixadas, de rigor que a nova processualística penal nacional a ser implementada **corresponda, em qualquer das suas frentes, de maneira adequada e pertinente ao modelo acusatório, com as nuances que lhes são peculiares.**

É preciso **atribuir os devidos contornos constitucionais e legais ao citado instituto jurídico**, de modo a **corrigir os vícios e contradições no que toca ao sistema processual penal de natureza acusatória** adotado pela Constituição Federal.

Não obstante, a análise da redação final do PL n. 6341, de 2019 (PL n. 10.372, de 2019, na origem), que institui o denominado Pacote Anticrime, revela que, embora diversos avanços tenham sido implementados, **vários de seus pontos recomendam veto, especialmente quanto ao instituto do juiz de garantias, por não corresponderem ao modelo acusatório, conforme se demonstrará.**

#### 2.1.1.1 Incisos IV e VIII do art. 3º-B do Código de Processo Penal (CPP)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*Art. 3º-B O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:*

[...]

**IV - ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal;**

[...]

**VIII - prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pela autoridade policial e observado o disposto no § 2º deste artigo**

A inserção da figura do juiz de garantias na sistemática processual penal de feição acusatória tem por objetivo assegurar o distanciamento do magistrado que julgará a ação penal no que toca à investigação criminal que lhe precede, garantindo, na [maior] medida possível, a imparcialidade do julgador, responsável pela decisão de mérito, em relação aos elementos de convicção produzidos e dirigidos ao órgão da acusação.

Pela disposição do *caput*, do art. 3º-B, o juiz garante "...é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais".

Nesses termos, compete-lhe zelar pela observância da [estrita] legalidade da investigação criminal, o que não quer dizer que devam ser submetidas ao seu crivo todas as etapas do processo investigativo, **mas apenas a decisão das questões que se submetam à reserva constitucional de jurisdição, que são aquelas relativas à tutela das liberdades públicas.** É o que se verifica no caso de prisões cautelares, buscas e apreensões, interceptações telefônicas, e afastamentos de sigilo de dados.

Essa lógica é precípua do princípio acusatório eleito expressamente como espinha dorsal da sistemática processual penal que se deseja inaugurar, ressoando o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

art. 3º-A do projeto de lei que “*O processo penal terá estrutura acusatória [...] vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.*”

Assim, pela conformação do princípio constitucional acusatório, que se pauta pela separação rígida das funções de acusar, defender e julgar, na fase de investigação, o magistrado deve permanecer afastado das valorações jurídico-penais, ainda que se trate do juiz de garantias, eis que **o titular exclusivo da ação penal pública, e, conseqüentemente, o destinatário final das provas produzidas nessa fase é o Ministério Público. Repele-se, assim, que o Magistrado exerça controle excessivo e pernicioso das investigações criminais, sob pena de usurpação de funções que competem a outros atores da persecução criminal.**

Não obstante, o rol de competências previsto no art. 3º-B do projeto de lei inobserva tais preceitos basilares em muitos pontos, ferindo expressamente o modelo acusatório de processo penal ao atribuir indevidamente à figura do juiz de garantias funções que, em um sistema processual por esse princípio [acusatório], devem ser exercidas exclusivamente pelo Ministério Público, configurando, assim, inadequada ingerência no exercício das funções institucionais do *Parquet*, em prejuízo até mesmo da independência funcional de seus membros.

Os incisos IV e VII, ao prescreverem que o juiz de garantias deve ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal, bem como que terá competência para prorrogar o prazo de duração do inquérito, respectivamente, ferem o princípio acusatório, que, aplicado, **impõe que tanto o controle da instauração como do prazo de tramitação das investigações criminais de modo geral sejam atribuições do Ministério Público, que, além de ser o titular da ação penal pública (art. 129, inc. I, CF), é também fiscal da ordem jurídica e responsável pelo controle externo da atividade policial (art. 129, inc. VII, CF), além de ser o destinatário das investigações realizadas direta ou indiretamente.**

Ressalte-se, ainda, que, via de regra, as investigações criminais são públi-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

cas, e asseguram o devido acompanhamento pelo investigado e pela sociedade. Além de estarem sujeitas às medidas judiciais cabíveis nas hipóteses de ilegalidade, as hipóteses tratadas não configuram, por si só, lesão a direitos fundamentais a reclamar a ingerência do juiz de garantias.

Nesses termos, sugere-se, respeitosamente, sejam **vetados os incisos IV e VIII do art. 3º-B, do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

#### 2.1.1.2 Incisos IX e X do art. 3º-B do CPP

*Art. 3º-B O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:*

*[...]*

**IX - determinar o trancamento do inquérito policial** quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento;

**X - requisitar documentos, laudos e informações ao delegado de polícia sobre o andamento da investigação;**

Em um sistema processual acusatório, a possibilidade de determinar o trancamento da investigação e requisitar judicialmente documentos, laudos e informações de investigações **também dependem de provocação (no caso, do Ministério Público, órgão incumbido de investigar/acusar e titular da ação penal), sob pena de configurar ingerência indevida no exercício da atividade fim dos órgãos de persecução criminal e no curso do processo investigatório.**

**Inclusive, ressoa o art. 3º-A do projeto de lei que "O processo penal terá estrutura acusatória [...] vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação."**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

Por essa lógica, precípua do princípio acusatório eleito expressamente como espinha dorsal da sistemática processual penal que se deseja inaugurar, em que **o juiz não possui iniciativa na fase de investigação**, não há sentido em determinar o trancamento do inquérito ou em requisitar documentos, laudos e informações acerca do andamento de investigações.

Ademais, o Ministério Público, instituição de garantia dos direitos fundamentais, deve zelar pela legalidade da persecução penal, e pela estrita observância dos direitos dos investigados/acusados (art. 129, inc. II, CF).

Ainda no que toca ao inciso IX do art. 3º-B que atribui indevidamente ao juiz de garantias competência para determinar o trancamento do inquérito policial, é de se atentar para a **grave omissão legislativa que não previu recurso contra essa decisão**. Assim, um juiz poderá, de ofício ou a requerimento do investigado, trancar uma investigação sem que essa decisão possa ser revista. Repare que, atualmente, se o juiz concede *Habeas Corpus* para trancar inquérito policial, cabe recurso do Ministério Público. **Nesses termos, fica ainda mais claro o inegável prejuízo à persecução penal caso a medida legislativa não seja vetada.**

Por fim, salienta-se que as hipóteses acima tratadas, representam, ainda, burocratização da investigação, tornando a persecução penal mais morosa e menos eficiente, além de prejudicar a celeridade da análise dos casos em que a atuação dos juízes de garantia é, de fato, cabível, tendo em vista que geram um aumento desnecessário e indevido de demandas.

Nesses termos, sugere-se sejam **vetados os Incisos IX e X do art. 3º-B, do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

### 2.1.1.3 Alíneas "d" e "e" do inciso XI do art. 3º-B do CPP

As alíneas "d" e "e" do inciso XI do proposto art. 3º-B do CPP aduz caber ao Judiciário:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

"XI - decidir sobre os requerimentos de:

(...)

**d) acesso a informações sigilosas;**

**e) outros meios de obtenção da prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado;"**

O acesso à informação sigilosa nem sempre depende de autorização judicial, ainda que com restrição a direitos fundamentais. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, no julgamento do RE 1055941, fixou tese de repercussão geral admitindo que a Receita Federal e a UIF (Unidade de Inteligência Financeira) podem enviar informações sigilosas ao Ministério Público e à Polícia, independentemente de autorização judicial, com resguardo do sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional:

**"1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.**

2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.", vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli.

STF. Plenário, 04.12.2019.

Além do mais, as previsões são genéricas, de sorte que devem, assim, ser **vetadas as alíneas "d" e "e" do inciso XI do art. 3º-B, do Código de Processo**





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

**Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

**2.1.1.4 § 5º do art. 282 e art. 316, caput, ambos do CPP**

**Art. 282.** .....  
[...]

**§ 5º O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem**  
[...]

**Art. 316. O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a prisão preventiva se, no correr da investigação ou do processo, verificar a falta de motivo para que ela subsista, bem como novamente decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem**

Em um sistema processual acusatório, **o juiz não pode agir de ofício, dependendo a sua atuação de provocação do órgão incumbido de investigar/acusar**, sob pena de, assim não fazendo, macular a sistemática processual acusatória e **configurar ingerência indevida no exercício da atividade fim dos órgãos de persecução criminal e no curso do processo investigatório.**

Nessa ótica, e partindo da exegese de que **o juiz de garantias não é juiz de instrução, não lhe cabendo decretar qualquer medida de ofício**, também não lhe é dada a competência de revogar de ofício qualquer medida cautelar e/ou decreto de prisão preventiva, **dependendo da manifestação do órgão de acusação para tal.** Conforme expressa Aury Lopes Júnior (*in*: Fundamentos do Processo Penal: introdução crítica) “Ao agir de ofício o juiz ingressa no campo pertencente à acusação, distancia-se do alheamento à causa, rompendo com a equidistância estabelecida pelo *actus trium personarum*, no qual deve se apresentar como terceiro desinteressado, ferindo de morte, portanto, a imparcialidade na qual se funda o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*sistema acusatório."*

Nesses termos, sugere-se sejam **vetados o § 5º do art. 282 e art. 316, caput, ambos do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

## 2.1.2. Demais temáticas

### 2.1.2.1 - § 1º do art. 3º-B do CPP

O § 1º do novo art. 3º-B do CPP assim determina:

*"§ 1º O preso em flagrante ou por força de mandado de prisão provisória será encaminhado à presença do juiz de garantias no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, momento em que se realizará audiência com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública ou de advogado constituído, vedado o emprego de videoconferência"*

Em que pese sua intenção, o dispositivo veda o emprego de videoconferência na audiência com o juiz de garantias, Ministério Público e Defesa, nas 24 (vinte e quatro) horas após a prisão em flagrante ou por força de mandado de prisão provisória. Todavia, a videoconferência é prática já conhecida e utilizada no Brasil, razão pela qual a sua utilização é medida moderna a atual, amplamente aceita pelo ordenamento jurídico pátrio.

Aliás, o mesmo Projeto de Lei em análise sugere a alteração do art. 52 da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), para prever que:

*Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasionar subversão da ordem ou disciplina internas, sujeitará o preso provisório, ou condenado, nacional ou estrangeiro, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado, com as seguintes características:*

*(...)*

*VII – participação em audiências judiciais preferencialmente por*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*videoconferência, garantindo-se a participação do defensor no mesmo ambiente do preso.*

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 1º do art. 3º-B do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

#### **2.1.2.2 - "Caput" do art. 3º-D do CPP**

O "caput" do novo art. 3º-D do CPP assim determina:

*"Art. 3º-D O juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer ato incluído nas competências dos arts. 4º e 5º deste Código ficará impedido de funcionar no processo"*

O projeto não prevê ressalva quanto aos processos atualmente em curso, o que implica dizer que o novel instituto do juiz das garantias deverá ser aplicado aos casos em andamento, na forma do que determina o art. 2º do CPP, que assim prevê: "a lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior". Na prática, haverá interferência prejudicial direta nos processos penais decorrentes das principais operações em andamento no país, notadamente sobre as grandes operações, inclusive no Rio de Janeiro, no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e até no Supremo Tribunal Federal (STF). O juízes e os ministros que atuaram nesses processos, na fase da investigação, seja deferindo buscas e apreensões, prisões preventivas e quebras de sigilos, seja homologando acordos de colaboração premiada, serão sumariamente retirados dos processos, por impedimento legal superveniente, e proibidos de julgarem ou participarem do seu julgamento, sob pena de nulidade, causando prejuízos irreparáveis à persecução penal e ofendendo o interesse público na rápida solução desses casos.

Ademais, a redação do art. 3º-D, que foi copiada do projeto do novo CPP (Projeto de Lei n. 8.045/2010, em tramitação na Câmara dos Deputados) e colada no projeto anticrime, não foi adaptada à numeração dos seus artigos, de modo que a remissão aos arts. 4º e 5º do atual CPP ficou sem sentido e tornou a nova disposição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

inaplicável.

Diante do exposto, sugere-se **veto ao art. 3º-D, do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

### 2.1.2.3 - § 8º do art. 28-A do CPP

O "caput" do art. 28-A do CPP determina que "não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime", mediante as condições, que indica, ajustadas cumulativa e alternativamente.

Por sua vez, o § 8º do novo art. 28-A do CPP assim determina:

*"§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia"*

Todavia, em que pese sua intenção, recusada a homologação, o juiz deve encaminhar os autos ao Ministério Público com fundamento no disposto no art. 28 do CPP, segundo o qual "se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender".

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 8º do art. 28-A do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

### 2.1.2.4 - § 14 do art. 28-A do CPP

Do mesmo modo, o § 14 do novo art. 28-A do CPP assim determina:

página 12 de 23



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*"§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código"*

O parágrafo acima transcrito transparece a ideia de que somente o investigado poderá requerer a remessa dos autos ao órgão superior, na forma do art. 28 do CPP. Ocorre que, se o investigado pode requerer a remessa dos autos ao órgão superior, na forma do art. 28 do CPP, o juiz também poderá requerer.

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 14 do art. 28-A, do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

#### **2.1.2.5 - § 5º do art. 157 do CPP**

O Projeto sugere que o § 5º do art. 157 do CPP contenha a seguinte redação:

*"§ 5º O juiz que conhecer do conteúdo da prova declarada inadmissível não poderá proferir a sentença ou acórdão"*

A previsão acima descrita pode vir a inviabilizar o exercício da jurisdição quando, por exemplo, uma determinada prova seja amplamente divulgada pela imprensa ou redes sociais e, posteriormente, venha a ser anulada. O próprio tribunal que, em "habeas corpus", decidir pela anulação das provas ficaria impedido de julgar o recurso contra a sentença. Se a anulação houver sido decidida pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), nenhum ministro poderá julgar o recurso extraordinário. Convém lembrar que as decisões judiciais devem ser fundamentadas expressamente, cabendo ao juiz indicar na sentença as provas que a sustentam, de modo que o dispositivo em comento é desnecessário.

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 5º do art. 157 do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

#### **2.1.2.6 - § 3º do art. 310 do CPP**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

O Projeto propõe que o § 3º do art. 310 do Código de Processo Penal (CPP) contenha a seguinte redação:

*"§ 3º A autoridade que deu causa, sem motivação idônea, à não realização da audiência de custódia no prazo estabelecido no caput deste artigo responderá administrativa, civil e penalmente pela omissão"*

Todavia, em que pese sua intenção, referida previsão não inova o ordenamento jurídico. Aliás, já existe previsão dessa natureza na Lei n. 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade).

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 3º do art. 310 do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019. do CPP.**

#### **2.1.2.7 - § 2º do art. 312 do CPP**

O Projeto propõe que o § 2º do art. 312 do Código de Processo Penal (CPP) contenha a seguinte redação:

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

*§ 1º .....*

*§ 2º A decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada"*

Todavia, em que pese sua intenção, a exigência de demonstração do perigo gerado pelo estado de liberdade inviabilizará a prisão para evitar a simples fuga do investigado ou réu, já que a fuga, por si só, não implica em perigo, embora frustre a aplicação da lei penal, gerando impunidade. Ademais, esta previsão tende a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

restringir a prisão preventiva aos casos de crimes violentos, inviabilizando a prisão do colarinho branco, cujo crime pode ser extremamente danoso, porém sua periculosidade nem sempre é enxergada como tal, pelo fato do seu crime de ofender direito difusos, ao contrário dos crimes violentos, que atingem direitos individuais e, por isso, o perigo, nos crimes cometidos pelos ricos e poderosos, tende a não ser perceptível, embora definitivamente existente.

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 2º do art. 312 do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

#### 2.1.2.8 - Parágrafo único do art. 316 do CPP

O Projeto propõe que o parágrafo único do art. 316 do Código de Processo Penal (CPP) contenha a seguinte redação:

*"Parágrafo único. Decretada a prisão preventiva, deverá o órgão emissor da decisão revisar a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada, de ofício, sob pena de tornar a prisão ilegal"*

Todavia, em que pese sua intenção, a revisão da necessidade de manutenção da prisão preventiva é mecanismo excessivamente complexo e burocrático. Aliás, o referido controle sobre as prisões é possível pela via do "habeas corpus", razão pela qual o dispositivo apresenta-se como desnecessário.

Além disso, na prática, o dispositivo propõe mudar a natureza da prisão preventiva, tornando-a quase uma prisão temporária, além de instituir uma presunção de ilegalidade da decisão judicial, invertendo-se a lógica a atuação estatal (presunção de legitimidade dos atos da administração pública). Havendo fato novo que justifique a revogação da prisão, cabe às partes levá-lo ao conhecimento do juiz, para que o avalie. Não havendo nada de novo, não se justifica que o juiz se pronuncie, apenas para dizer que a situação não se alterou.

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao parágrafo único do**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

**art. 316 do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

**2.1.2.9 - Inciso XXV do art. 581 do CPP**

O Projeto propõe que o inciso XXV do art. 581 do Código de Processo Penal (CPP) contenha a seguinte redação:

*"XXV – que recusar homologação à proposta de acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A desta Lei"*

Porém, em que pese sua intenção, contra a decisão judicial que recusar homologação à proposta de acordo de não persecução penal, não caberá a interposição de recurso em sentido estrito, mas sim a aplicação do art. 28 do CPP, segundo o qual "se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender".

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao inciso XXV do art. 581 do Código de Processo Penal, na redação conferida pelo PL n. 6.341, de 2019.**

**2.1.2.10 - Inciso III do art. 17-A da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)**

O Projeto propõe que o inciso III do art. 17-A da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) contenha a seguinte redação:

*"III – o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente"*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

O dispositivo determina o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida.

Porém, em que pese sua intenção, verifica-se que a redação é confusa, de modo que há dúvidas se o pagamento de multa de até 20% seria piso ou teto, porquanto o caput do artigo exige que advenham, ao menos, tais resultados. Diante da falta de clareza do texto, recomenda-se o veto ao inciso III, do art. 17-A.

Além disso, o dispositivo limita a atuação do Ministério Público no combate à corrupção na medida em que fixa um percentual de multa (de 20%) sem apresentar quaisquer razões para tal.

Ainda, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 10.887/2018, do Dep. Roberto de Lucena, fruto da Comissão de Juristas presidida pelo Excelentíssimo Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, que altera a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para, entre outras providências prever (no novel art. 17-A) que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; III – “o pagamento de multa”.

De acordo com a justificativa de autoria da Comissão de Juristas:

*"Estabeleceu-se no anteprojeto, também, a possibilidade de acordo de não persecução cível, que, de forma similar à transação, permite a inclusão – no plano da norma – de instituto de consensualidade e cooperação que permite a conciliação antes ou depois da propositura da inicial. De outro lado, para não comprometer a própria correção do acordo, determinou-se a necessária aprovação de órgão superior do Ministério Público com o fito de permitir à instituição a tutela de questão relevante. Este é o texto da proposta: "O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil."*

Portanto, por limitar a multa em 20% do valor do dano ou da vantagem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

auferida, e, assim, limitar a atuação do Ministério Público no combate à corrupção, e também por alinhar a sugestão de alteração legislativa àquela prevista no Projeto de Lei n. 10.887/2018, do Dep. Roberto de Lucena, fruto da Comissão de Juristas presidida pelo Excelentíssimo Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, que altera a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), sugere-se o veto ao inciso III do novel art. 17-A sugerido à Lei de Improbidade Administrativa.

É essencial tecer algumas considerações acerca da importância dos acordos no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa como forma de efetiva preservação do interesse público. Acerca da temática, urge colacionar excerto do PARECER AJC/SGJ/PGR Nº 370386/2019, de 21.11.2019, da lavra do Excelentíssimo Senhor Augusto Aras, Procurador-Geral da República, por ocasião da análise do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.175.650/PR, “*verbis*”:

(...)

*Robustecendo o poder de autorregramento das partes e propiciando maior abertura e flexibilidade aos procedimentos jurisdicionais, o atual Código de Processo Civil, conforme dispõe o seu art. 190, conferiu aos litigantes o poder de ajustar o procedimento, moldando-o às peculiaridades da causa, bem como de dispor sobre suas situações jurídicas processuais.*

*Eis o teor do dispositivo:*

*Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam auto-composição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.*

(...)

*Pode-se concluir, desse modo, que o atual Código de Processo Civil, por meio do previsto em seu art. 190, estabelece verdadeira cláusula geral de autorregramento das partes, flexibilizando o procedimento, para permitir a ampla realização de negócios processuais atípicos, podendo os litigantes convencionar sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.*

*Embora não tenha inovado quanto à existência do instituto no ordenamento jurídico brasileiro,4 coube à Lei 12.850/2013 traçar de maneira mais detalhada a chamada colaboração premiada. A possibilidade de cooperação da parte e a respectiva contraprestação foi assim prevista naquele ato normativo:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
**2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**  
**(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)**

*Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:*

*I – a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;*

*II – a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;*

*III – a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;*

*IV – a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;*

*V – a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.*

*§1º Em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.*

*§2º Considerando a relevância da colaboração prestada, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao colaborador, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).*

*§3º O prazo para oferecimento de denúncia ou o processo, relativos ao colaborador, poderá ser suspenso por até 6 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, até que sejam cumpridas as medidas de colaboração, suspendendo-se o respectivo prazo prescricional.*

*§4º Nas mesmas hipóteses do caput, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se o colaborador: I – não for o líder da organização criminosa; II – for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo.*

*§5º Se a colaboração for posterior à sentença, a pena poderá ser reduzida até a metade ou será admitida a progressão de regime ainda que ausentes os requisitos objetivos.*

*§6º O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.*

*(...)*

*O acordo de colaboração premiada é, portanto, negócio jurídico formado pela comunhão de vontades do acusado em colaborar, oferecendo informações sobre a investigação, e do acusador em conceder, nos limites da lei, tratamento especialmente protegido ao colaborador.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*O acerto envolve, assim, situações de natureza jurídica material e processual e, por isso, pode ser concebido como negócio jurídico processual atípico e, nos termos do mencionado art. 190 do Código de Processo Civil, possibilita que Ministério Público e acusado pactuem e convençionem a colaboração nas ações de improbidade administrativa.*

*(...)*

*O ato de improbidade administrativa traduz-se em inegável ofensa ao patrimônio público, à moralidade e aos demais princípios norteadores da Administração Pública. Por outro lado, não se pode negar a contribuição dos acordos de colaboração para o desmantelamento de fraudes e atos de corrupção perpetrados contra o Estado, sendo certo que tais acordos são firmados na defesa do interesse público e objetivam, sobretudo, a cessação, responsabilização e prevenção de atos de corrupção.*

*Dessa forma, entendendo que o interesse público corresponde, principalmente, à concretização de uma atividade administrativa proba e lícita, a pactuação de acordos cooperativos em ações de improbidade não importa em esvaziamento ou mitigação à tutela do patrimônio público.*

*Ressalte-se, aliás, que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 897 da sistemática da Repercussão Geral e fixar a tese de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa", manifestou ser necessário o aperfeiçoamento do combate à corrupção, bem como o cuidado do legislador constituinte em estabelecer códigos de conduta ao administrador, privilegiando o combate à improbidade administrativa.*

*Assim, considerando que a busca pela verdadeira satisfação do interesse público há de conduzir as ações de todos aqueles que lidam com a coisa pública, parece mais consentâneo com o princípio da indisponibilidade do interesse público que, ao Estado, seja permitido valer-se de institutos que favoreçam o combate à corrupção e a melhor preservação do patrimônio público.*

*(...)*

*De fato, fica claro que a busca pela colaboração dos investigados, em troca de benefícios quanto a sanções, não implica abdicar da tutela da probidade, mas, ao revés, resulta em alcançá-la de modo mais eficiente.*

*Confere-se, com o uso do instituto, maior efetividade ao sistema normativo e aos mecanismos de controle da improbidade, com a possibilidade de colocar a atuação repressiva do Estado em condições de mais igualdade com estruturas de poder bem organizadas.*

*A pactuação de acordos em ações de improbidade administrativa não significa, portanto, mitigação ou enfraquecimento da tutela*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*ao patrimônio público. Ao contrário, a utilização da ferramenta processual tem como finalidade a efetiva preservação do interesse público.*

*Ressalte-se, aliás, que a celebração de acordos não ocorre exclusivamente no interesse do réu. Para que o Ministério Público formalize o termo de delação há a clara necessidade de que as condições pactuadas sejam aptas a alcançar um resultado útil para a sociedade.*

*Este é o fundamento da interpretação que possibilita compatibilizar o uso da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa com o princípio da indisponibilidade do interesse público, compreendendo o referido preceito como alicerce que não pode servir de óbice para a satisfação do verdadeiro interesse da sociedade.*

*Significa dizer que o emprego da colaboração premiada, na esfera da responsabilização por improbidade administrativa, não resulta livre disponibilidade do interesse ou patrimônio público, mas sim o exercício de uma discricionariedade restrita, condicionada aos limites da lei e à busca pela maior eficiência e efetividade na atuação repressiva estatal.*

(...)

Portanto, a título de ênfase, no âmbito da esfera de responsabilização por atos de improbidade administrativa, o Ministério Público manifesta-se a favor da celebração de acordos de colaboração como negócios jurídicos atípicos no processo de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 190 do Código de Processo Civil c/c o art. 4º da Lei 12.850/2013, não evidenciando qualquer inconstitucionalidade em relação ao princípio da legalidade; à indisponibilidade de bens e interesses públicos; ou aos efeitos em relação às demais ações de improbidade movidas pelos mesmos fatos, dada a legitimidade concorrente para a demanda.

**2.1.2.11 - § 4º do art. 8º-A da Lei n. 9.296/1996 (Regulamenta o inciso XII - "parte final" - do art. 5º da Constituição)**

O Projeto sugere que o § 4º do art. 8º-A da Lei n. 9.296/1996 contenha a seguinte redação:

*"§ 4º A captação ambiental feita por um dos interlocutores sem o*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

*prévio conhecimento da autoridade policial ou do Ministério Público poderá ser utilizada, em matéria de defesa, quando demonstrada a integridade da gravação.”*

Porém, em que pese sua intenção, a jurisprudência é pacífica no sentido de ser lícita a gravação de conversa feita por um dos interlocutores, inclusive nas hipóteses de solicitação ou oferecimento de vantagem indevida (corrupção).

“A gravação feita por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro, nada tem de ilicitude, principalmente quando destinada a documentá-la em caso de negativa” (STF – Rel. Ellen Gracie – RT 826/524).

Por não se enquadrar nas hipóteses de proteção constitucional do sigilo das comunicações, tampouco estar disciplinada no campo infraconstitucional, pela Lei n. 9.296/96, a gravação unilateral feita por um dos interlocutores com o desconhecimento do outro deve ser admitida como prova, em face do princípio da proporcionalidade” (STJ – REsp n. 1113734-SP – Rel. Og Fernandes, j. 28.09.2010, DJe 06.12.2010).

Portanto, sugere-se, respeitosamente, o **veto ao § 4º do art. 8º-A da Lei n. 9.296/1996.**

#### **2.1.2.12 - § 3º do art. 3º-C da Lei n. 12.850/2013 (Organização Criminosa)**

O § 3º do novo art. 3º-C proposto à Lei n. 12.850/2013 assim determina:

*“§ 3º No acordo de colaboração premiada, o colaborador deve narrar todos os fatos ilícitos para os quais concorreu e que tenham relação direta com os fatos investigados”*

Em que pese sua intenção, uma das principais razões dos expressivos resultados de grandes operações foi a possibilidade de realizar acordos de colaboração premiada que levaram a descoberta de vários crimes sem relação com os fatos inicialmente investigados, os quais foram, posteriormente, desmembrados e encaminhados aos juízos competentes.

A previsão do § 3º restringe a eficácia do instituto e, por conseguinte, os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
2ª E 5ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO  
(CRIMINAL E COMBATE À CORRUPÇÃO)

bons resultados decorrentes dele, pois, de antemão, não há como prever os desdobramentos de um processo investigativo oriundo da colaboração premiada.

Diante do exposto, **o § 3º do novo art. 3º-C proposto à Lei n. 12.850/2013 deve ser vetado por proteger criminosos habituais e impedir que se avance sobre crimes praticados por eles.**

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **sugere-se, respeitosamente, à Casa Civil da Presidência da República, o veto parcial** ao Projeto de Lei (PL) n. 6.341, de 2019 (PL n. 10.372, de 2018, na Casa de origem), conforme razões apresentadas linhas acima.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2019

**LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**  
Subprocuradora-Geral da República  
Coordenadora da 2ª CCR/MPF

**MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**  
Subprocuradora-Geral da República  
Coordenadora da 5ª CCR/MPF



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00567622/2019 NOTA TÉCNICA nº 17-2019**

.....  
Signatário(a): **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Data e Hora: **16/12/2019 19:10:48**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **16/12/2019 19:08:58**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave A717CA98.36A8454E.1A1C32F4.53584C3F





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

## **ESTUDO EXPLORATÓRIO – JUIZ DE GARANTIAS**

REF.: **Projeto de Lei n. 8045, de 2010**, que institui o novo Código de Processo Penal.

**AUTOR:** Senado Federal (PLS n. 156, de 2009).

**LOCALIZAÇÃO ATUAL:** Aguardando deliberação na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto.

**TEMÁTICA DO ESTUDO: Juiz de Garantias – Estudo panorâmico de legislações estrangeiras que serviram como base para introdução do instituto no Novo Código de Processo Penal, e em especial dos Países SulAmericanos Argentina e Chile**

### **1. INTRODUÇÃO**

A proposta de um novo Código de Processo Penal brasileiro, fruto do trabalho de Comissão de Juristas criada especificamente para apresentar uma legislação processual penal atual e harmonizada com o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988, foi apresentada e aprovada no **Senado Federal** no âmbito do **PLS n. 156, de 2009**. Encaminhado à **Câmara dos Deputados**, a proposta constituiu o **PL n. 8045, de 2010**, que se encontra aguardando manifestação da Comissão Especial designada para análise da matéria.

O presente estudo exploratório tem por objetivo analisar o instituto do “**juiz das garantias**”, previsto no art. 14 e seguintes da iniciativa legislativa, trazendo um panorama do instituto à luz de legislações



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

estrangeiras que serviram de base para a introdução do instituto no Novo Código de Processo Penal – PL n. 8045, de 2010 -, e em especial dos países Sul-Americanos Argentina e Chile.

É o relatório.

## 2. ANÁLISE

É inegável a grande contribuição que normas [jurídicas] estrangeiras e modelos próprios de outros países importados e incorporados à legislação nacional, em especial nas searas penal e processual penal, têm elevado e repercutido positivamente no direito interno, apontando para o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico brasileiro em seus mais diversos aspectos.

No campo processual penal, a influência da processualística penal estrangeira é salutar e necessária, e tem se mostrado importante para a evolução da ciência jurídico-processual penal como um todo. No entanto, não se pode descurar do garantismo e da eficiência jurídica enquanto dois grandes nortes que devem guiar o processo penal nacional.

Quanto ao instituto do Juiz das Garantias introduzido no Novo Código de Processo Penal (PL n. 8045/2010) não é diferente. Importado de códigos de processos penais resultantes especialmente do que se convencionou na literatura como "*revolução do processo penal latino-americano*", sua introdução no ordenamento jurídico nacional assim como de modelos outros de modo adequado não deve descurar e/ou deve passar em um primeiro momento pela análise da legislação que lhe serve de base, perquirindo de que forma esse(s) determinado(s) país(es) modelo(s) estruturam seu processo penal, bem assim as razões que estão a justificar a introdução dessa figura no ordenamento jurídico nacional e a modelagem adequada diante de um sistema acusatório afirmado pela prevalência de características presentes na Constituição Federal de 1988.



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

Voltando os olhares para o PL n. 8045/2010, é preciso pontuar que a proposição legislativa está permeada pelo espírito do sistema acusatório, eleito como espinha dorsal da sistemática processual penal, ao afirmar expressamente o art. 4º do PL n. 8.045, de 2010 que "*o processo penal terá estrutura acusatória, nos limites definidos neste Código*", o que afasta qualquer dúvida sobre o sistema processual penal eleito pelo legislador da reforma. Nesse sentido, é essencial tecer algumas considerações acerca do sistema acusatório, para, finalmente, traçar as balizas necessárias aos institutos que comporão o Novo Código de Processo Penal e, em especial, o instituto do Juiz de Garantias.

**- Do sistema acusatório**

Com o advento da Constituição da República de 1988, o sistema processual penal nacional até então inquisitorial deu lugar ao sistema acusatório, decorrendo a afirmação das várias características alusivas ao referido sistema processual constantes da Carta Magna vigente, que deixam claras, assim, a opção eleita pelo legislador constituinte.

Nesse novo contexto, a Lei Maior estabeleceu as diretrizes para promover uma alteração importante nas investigações e também no processamento das ações penais. No ponto, o inciso I do artigo 129 da Constituição reconheceu, como função institucional do Ministério Público, a promoção privativa (titularidade ativa) da ação penal pública, na forma da lei. Além disso, o inciso VIII do mesmo artigo reconheceu a função institucional do Ministério Público de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

Em linhas gerais, o sistema acusatório impõe profunda *separação entre as funções de investigar/acusar e de julgar*. No contexto do princípio acusatório, o juiz abandonou as funções de investigação e de acusação e



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

passou a atuar de modo neutro, somente quando provocado (princípio da inércia da jurisdição). Além disso, o novo regramento processual penal impôs a necessidade das partes atuarem com *paridade de armas*, cada qual com o ônus de apresentar as suas alegações com base nas provas produzidas, com o fim de convencer o *juiz, figura inerte, imparcial e equidistante das partes* envolvidas no processo. Finalmente, o sistema acusatório impôs regramentos para a investigação no âmbito criminal, desenvolvida pela polícia, mas sob *controle do Ministério Público*, especialmente por considerar que os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III, VII e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Nesse sentido, anota o professor Aury Lopes Jr.:

É importante destacar que a principal crítica que se fez (e se faz até hoje) ao modelo acusatório é exatamente com relação à inércia do juiz (*imposição da imparcialidade*), **pois este deve resignar-se com as consequências** de uma atividade incompleta das partes, tendo de decidir com **base em um material defeituoso que lhe foi proporcionado**. *Esse sempre foi* o fundamento histórico que conduziu à atribuição de poderes instrutórios ao juiz e revelou-se (por meio da inquisição) um gravíssimo erro.

(...)

O sistema acusatório é um imperativo do moderno processo penal, frente à atual estrutura social e política do Estado. Assegura a imparcialidade e a tranquilidade psicológica do juiz que sentenciará, garantindo o trato digno e respeitoso com o acusado, que deixa de ser um mero objeto para assumir sua posição de autêntica parte passiva do processo penal.

Também conduz a uma maior tranquilidade social, pois se evitam eventuais abusos da prepotência estatal que se pode manifestar na figura do juiz "apaixonado" pelo resultado de seu labor investigador e que, ao sentenciar, olvida-se dos princípios básicos de justiça, pois tratou o suspeito como condenado desde o início da investigação.

*Em decorrência dos postulados do sistema, em proporção* inversa à inatividade do juiz no processo está a



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

atividade das partes. Frente à imposta inércia do julgador, produz-se um significativo aumento da **responsabilidade das partes**, já que têm o dever de investigar e proporcionar as provas necessárias para demonstrar os fatos. Isso exige uma maior responsabilidade e grau técnico dos profissionais do Direito que atuam no *processo penal*. (LOPES JR, Aury. Fundamentos do processo penal: introdução crítica. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. pp. 146/147)

Em conformidade com a doutrina acima colacionada, necessário enfatizar que o sistema acusatório, de fato, apresenta como corolários os princípios da inércia e da imparcialidade do órgão jurisdicional – inclusive, e especialmente, no tocante à impossibilidade de que o julgador substitua iniciativa que seja de atribuição exclusiva da parte. No ponto, importante assinalar a doutrina de Renato Marcão:

*O princípio da imparcialidade do juiz impede que ele seja, ao mesmo tempo, autor e juiz da causa. Não há qualquer possibilidade jurídica de que tal superposição de funções ocorra validamente .*

No dizer de PIMENTA BUENO, "o juiz não deve ser senão juiz, árbitro imparcial, e não parte, porque, do contrário, criará em seu espírito 'as primeiras suspeitas', e, por amor próprio de sua previdência, ele julgará antes de ser tempo de julgar" (apud JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Elementos de direito processual penal*, Rio de Janeiro, Forense, 1961, v. I, p. 63).

*A iniciativa da ação penal pertence , portanto, às partes (em sentido técnico); aos respectivos titulares do direito de ação (Ministério Público ou particular ofendido, conforme o caso).*

(MARCÃO, Renato. Código de processo penal comentado. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 177)

A esse respeito, importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

O **sistema acusatório** confere ao Ministério Público, exclusivamente, na ação penal pública, a formação do opinio



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

delicti, **separando a função de acusar daquela de julgar.** (...). (RHC 120379, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 23-10-2014 PUBLIC 24-10-2014)

Ementa: Resolução n. 23.396/2013, do Tribunal Superior Eleitoral. Instituição de controle jurisdicional genérico e prévio à instauração de inquéritos policiais. **Sistema acusatório** e papel institucional do **Ministério Público**. 1. Inexistência de inconstitucionalidade formal em Resolução do TSE que sistematiza as normas aplicáveis ao processo eleitoral. Competência normativa fundada no art. 23, IX, do Código Eleitoral, e no art. 105, da Lei n. 9.504/97. 2. A Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo **sistema penal acusatório**. Disso decorre uma separação rígida entre, de um lado, as tarefas de investigar e acusar e, de outro, a função propriamente jurisdicional. Além de preservar a imparcialidade do Judiciário, essa separação promove a paridade de armas entre acusação e defesa, em harmonia com os princípios da isonomia e do devido processo legal. Precedentes. 3. Parâmetro de avaliação jurisdicional dos atos normativos editados pelo TSE: ainda que o legislador disponha de alguma margem de conformação do conteúdo concreto do **princípio acusatório** – e, nessa atuação, possa instituir temperamentos pontuais à versão pura do sistema, sobretudo em contextos específicos como o processo eleitoral – essa mesma prerrogativa não é atribuída ao TSE, no exercício de sua competência normativa atípica. 4. Forte plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade do art. 8º, da Resolução n. 23.396/2013. Ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do Poder Judiciário, a Resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do **princípio acusatório**. 5. Medida cautelar parcialmente deferida para determinar a suspensão da eficácia do referido art. 8º, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. Indeferimento quanto aos demais dispositivos questionados, tendo em vista o fato de reproduzirem: (i) disposições legais, de modo que inexistiria fumus boni juris; ou (ii) previsões que já constaram de Resoluções anteriores do próprio TSE, aplicadas sem maior questionamento. Essa circunstância afastaria, quanto a esses pontos, a caracterização de periculum in mora. (ADI 5104 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)



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

No mesmo sentido, o esclarecedor julgado do Superior Tribunal de  
Justiça:

HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DETERMINAÇÃO, DE OFÍCIO PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL, DE ADITAMENTO DA PEÇA ACUSATÓRIA. VIOLAÇÃO AO SISTEMA ACUSATÓRIO, AOS PRINCÍPIOS DA INÉRCIA DA JURISDIÇÃO E DA IMPARCIALIDADE DO JULGADOR. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO.

ORDEM CONCEDIDA.

1. Nos expressos termos do art. 395, inciso I, do Código de Processo Penal - CPP, a denúncia será rejeitada quando for manifestamente inepta.

No caso concreto, o Tribunal de origem efetivamente reconheceu a inépcia da denúncia, salientando que a peça acusatória não procedeu à devida individualização das condutas supostamente criminosas.

Todavia, deixou de promover o trancamento da ação, determinando, de ofício, o aditamento da peça acusatória pelo Parquet, sem mesmo indicar as razões por que entendia ser esse o procedimento mais adequado.

Como se sabe, constitui alicerce do processo penal brasileiro o sistema acusatório, no qual, em oposição à modalidade inquisitorial, impõe-se uma clara divisão de atribuições entre os sujeitos processuais responsáveis por acusação, defesa e julgamento na persecução criminal. Tal sistema traz como corolários os princípios da inércia e da imparcialidade do órgão jurisdicional - inclusive, e especialmente, no tocante à impossibilidade de que o julgador substitua iniciativa que seja de atribuição exclusiva da parte.

Doutrina.

Como consequência natural e lógica do sistema acusatório e dos princípios acima arrolados, o oferecimento da denúncia na ação penal incondicionada é atribuição exclusiva do Ministério Público, na sua condição de *Dominus Litis*.

Assim, resulta forçoso concluir que a necessária consequência do reconhecimento da inépcia de denúncia, ante a ausência de individualização da conduta do paciente, deve ser a rejeição da peça acusatória, impondo-se o trancamento da ação penal, ainda que possibilitando ao órgão acusatório, a proposição



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

de nova inicial.

Ordem concedida, em consonância com o parecer ministerial, para, reconhecida a inépcia da denúncia, determinar o trancamento da Ação Penal n. 0009215-17.2015.8.03.0001, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, sem prejuízo de que o Ministério Público ofereça nova denúncia contra o paciente, se preenchidos os requisitos mínimos do art. 41 do CPP e observados os prazos prescricionais aplicáveis.

(HC 347.748/AP, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 10/10/2016)

O Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade n. 5.104, bem definiu o sistema acusatório ao afirmar que *"a Constituição fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório, e não pelo inquisitorial, criando as bases para uma mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil"*. Característico do sistema acusatório o estabelecimento de uma separação rígida entre acusação e do julgamento. Por consequência, diversamente do modelo inquisitorial, o magistrado deixa de exercer um papel ativo na fase de investigação e de acusação, sendo preservada a sua imparcialidade na figura de Estado julgador.

Portanto, o sistema acusatório impõe restrição a atividade jurisdicional de ofício, de sorte que o dever de imparcialidade e de inércia do juiz deve nortear a regulamentação que ora se pretende realizar.

**Destarte, o sistema acusatório é modelo vigente no país, sendo tal afirmação decorrente da prevalência de características que apontam para esse norte na Constituição Federal de 1988. De outra banda, fora adotado e/ou reafirmado de maneira expressa pelo Projeto de Lei 8.045/2010, que institui o novo Código de Processo Penal, sendo imperativo, portanto, que, diante das premissas e bases fixadas, a nova processualística penal nacional a ser implementada com a reforma corresponda adequada ao modelo**





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

**acusatório, com as nuances que lhes são peculiares.**

**- Juiz de garantias no sistema acusatório: análise de legislações estrangeiras que servem de base para a inclusão do instituto no ordenamento jurídico pátrio**

**- A adoção de instituto de modelo estrangeiro deve ser observado e positivado em conformidade com a Constituição**

A partir dos movimentos de democratização na América Latina, vários países procederam à reforma de seus respectivos processos penais e instituíram o juiz das garantias, tanto inspirados pelo Código Tipo para a América Latina quanto por força das normas contidas no Pacto de São José da Costa Rica. Nesse contexto é que surge a figura do juiz garante, cuja função precípua é a de assegurar/salvaguardar os direitos fundamentais na fase investigativa da persecução penal. Conquanto em alguns países, tais como Chile e Colômbia, cumpra ao juiz das garantias o controle da "legalidade" da investigação criminal, assim o fazem **i) devido à influência da cultura histórica do juiz instrutor, outrora sedimentada na praxe da persecução penal nesses países e outros mais, ii) além de não haver no Ministério Público órgão incumbido do controle da atividade policial e do destinatário da apuração criminal**<sup>1</sup>.

Sem embargo, o modelo e a cultura brasileiros são bem distintos. E também as razões pela qual se deseja implementar o juiz de garantias, notadamente com a finalidade de extinguir o juiz de instrução, garantindo a sua real imparcialidade, e de estabelecer-se um modelo de delimitação de atribuições na persecução criminal, tudo com o fim de melhor distribuir justiça. No modelo brasileiro, destacadamente em face das normas Constitucionais (CF, arts. 129, incisos I, VII, VIII e IX e Lei Complementar n. 75, de 1993 – LC n. 75, de 1993) que estabelecem o Ministério Público como responsável pelo controle externo da polícia, bem como por ser o

<sup>1</sup> Conforme estudo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT (com alterações). **Proposta de alteração ao Projeto de Lei nº 8.045, de 2010, da Câmara dos Deputados – novo Código de Processo Penal**. 1 ed. Brasília: 2016. p. 15.



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

destinatário primeiro dos atos da investigação, o controle da legalidade da investigação, agora, cabe ao Ministério Público, não mais ao Poder Judiciário<sup>2</sup>.

Todo cuidado é pouco ao se importar experiências estrangeiras para fins de implementação no ordenamento jurídico, não sendo demais lembrar que qualquer modelo a ser seguido deve, antes de tudo, se conformar à Constituição, subordinando-se às suas previsões como norma fundamental.

Ultrapassadas relevantes considerações, e conforme abalizado acima, a inserção da figura do juiz de garantias na sistemática processual penal tem por objetivo assegurar o distanciamento do magistrado que julgará a ação penal no que toca à investigação criminal que lhe precede, garantindo, na [maior] medida possível, a imparcialidade do julgador, que é expresso na exposição de motivos da proposição e do texto em si<sup>3</sup>.

Pela disposição do *caput*, do art. 14 do substitutivo, o juiz garante “...*é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais*”.

Nesses termos, compete-lhe zelar pela observância da [estrita] legalidade da investigação criminal, o que não quer dizer que devam ser submetidas ao seu crivo todas as etapas do processo investigativo, **mas apenas a decisão das questões que se submetam à reserva constitucional de jurisdição, que são aquelas relativas à tutela das liberdades públicas.** É o que se verifica no caso de prisões cautelares, buscas e apreensões, interceptações telefônicas, e afastamentos de sigilo de dados.

Essa lógica é precípua do princípio acusatório eleito expressamente como espinha dorsal da sistemática processual penal que se

<sup>2</sup> Ibid. (Com alterações).

<sup>3</sup> Nas palavras estampadas na exposição de motivos do Anteprojeto, almeja-se “manter o distanciamento do juiz do processo, responsável pela decisão de mérito, em relação aos elementos de convicção produzidos e dirigidos ao órgão da acusação”.



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

deseja inaugurar, ressoando o art. 4º do substitutivo que “*O processo penal terá **estrutura acusatória** [...] **vedada a iniciativa do juiz, salvo em favor das garantias do investigado, na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.**”*

Assim, pela conformação do princípio constitucional acusatório, que se pauta pela separação rígida das funções de acusar, defender e julgar, na fase de investigação, o magistrado deve permanecer afastado das valorações jurídico-penais, ainda que se trate do juiz de garantias, eis que o titular exclusivo da ação penal pública, e, conseqüentemente, o destinatário final das provas produzidas nessa fase é o Ministério Público. Repele-se, assim, que o Magistrado exerça controle excessivo e pernicioso das investigações criminais, sob pena de usurpação de funções que competem a outros atores da persecução criminal.

Não obstante, o rol de competências previsto no art. 14 do substitutivo inobserva tais preceitos basilares em muitos pontos, ferindo expressamente o modelo acusatório de processo penal ao atribuir indevidamente à figura do juiz de garantias funções que, em um sistema processual por esse princípio [acusatório], devem ser exercidas exclusivamente pelo Ministério Público, configurando, assim, inadequada ingerência no exercício das funções institucionais do *Parquet*, em prejuízo até mesmo da independência funcional de seus membros. Vejamos:

- Art. 14, III.: *receber informações acerca da instauração de investigações criminais;*

Art. 14, VII.: *prorrogar o prazo de duração da investigação, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pelo delegado de polícia ou pelo Ministério Público, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;*

Tanto o controle da instauração como do prazo de tramitação das investigações criminais de modo geral são atribuições do Ministério Público, que, além de ser o titular da ação penal pública (art. 129, inc. I, CF), é



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

também fiscal da ordem jurídica e responsável pelo controle externo da atividade policial (art. 129, inc. VII, CF).

Ressalte-se, ainda, que, via de regra, as investigações criminais são públicas, e asseguram o devido acompanhamento pelo investigado e pela sociedade. Além de estarem sujeitas às medidas judiciais cabíveis nas hipóteses de ilegalidade, as hipóteses tratadas não configuram, por si só, lesão a direitos fundamentais a reclamar a ingerência do juiz de garantias.

- Art. 14, VIII.: *determinar o trancamento da investigação quando não houver fundamento razoável para a sua instauração ou para o seu prosseguimento;*
- Art. 14, IX.: *requisitar documentos, laudos e informações sobre o andamento da investigação;*

Em um sistema processual acusatório, a possibilidade de determinar o trancamento da investigação e requisitar judicialmente documentos, laudos e informações de investigações também dependem de provocação, sob pena de configurar ingerência indevida no exercício da atividade fim dos órgãos de persecução criminal e no curso do processo investigatório.

Ademais, o Ministério Público, instituição de garantia dos direitos fundamentais, deve zelar pela legalidade da persecução penal, e pela estrita observância dos direitos dos investigados/acusados (art. 129, inc. II, CF), sendo essas características também condizentes com a adoção de um sistema de viés acusatório.

Por fim, salienta-se que todas as hipóteses acima tratadas, representam, ainda, burocratização da investigação, tornando a persecução penal mais morosa e menos eficiente, além de prejudicar a celeridade da análise dos casos em que a atuação dos juízes de garantia é, de fato, cabível, tendo em vista que geram um aumento desnecessário e indevido de demandas.



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

**- Juiz de Garantias e reforma do processo penal na América Latina.  
Bases para a reforma processual penal brasileira**

As reformas dos procedimentos penais cresceram rapidamente na América Latina. Durante os últimos 20 anos, quase a totalidade dos países latino-americanos e um número substancial de províncias e estados latino-americanos introduziram novos códigos de processo penal. Essas reformas são possivelmente as maiores transformações às quais os procedimentos criminais latino-americanos foram submetidos em quase dois séculos. Embora as reformas não tenham sido exatamente iguais entre as diferentes jurisdições nacionais, todas elas foram descritas pelos reformadores em termos semelhantes, ou seja, **como um movimento de um sistema inquisitorial para um sistema acusatório ou adversarial.**

Assim considerado, a análise de diversos códigos de processo penal resultantes da reforma processual penal na América Latina mostra que muito se tem em comum entre elas, que **compartilham muitas características, tais quais:**

- i) a introdução de julgamentos orais, públicos;***
- ii) a introdução e/ou o reforço do cargo do promotor de justiça – Membro do Ministério Público;***
- iii) a decisão de dar ao Membro do Ministério Público (usualmente denominado de promotor de justiça) maior relevância no que tange ao desempenho da atividade investigativa pré-processual (de julgamento). Outras mudanças incluem dar aos réus mais direitos nas fases policiais e de investigação pré-processual, distanciando-se do juiz que até então atuava ativamente nessa fase, muitas vezes se “contaminando” e levando para o processo e para o julgamento as concepções formadas na etapa investigativa;***



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

**iv) introdução do princípio do poder discricionário (da oportunidade) do Ministério Público;**

**v) permitir a introdução de mecanismos afetos à justiça criminal negocial no ordenamento jurídico como a admissão da delação premiada e dos acordos penais (“plea bargain”) e mecanismos alternativos de resolução de litígios; e**

**vi) ampliação do papel e proteção da vítima durante o processo criminal.**

É preciso pontuar que a análise das principais propostas de reforma mostra que as principais razões que motivaram a implementação dos novos códigos de processo (reformas processuais penais) na quase totalidade dos Países Latino-Americanos nos últimos 20 anos, **estão umbilicalmente ligadas à pretensão de se solucionar problemas como a falta de um devido processo legal, transparência insuficiente e ineficiência, fatores que, por fim, alavancadas as reformas, fez com que fossem enquadradas como uma conversão de processos criminais inquisitoriais para acusatórios/adversariais, equalizando a processualística penal de modo a atender os interesses dos diversos atores envolvidos e de equilibrar e compatibilizar o papel de cada qual segundo as diretrizes constitucionais e legais, de acordo com a incumbência de cada parte da relação processual.**

A modificação do sistema processual penal Latino-Americano, inaugurando o que alguns autores têm denominado de “*a nova justiça penal da América Latina*”, segundo exposto pelo Professor Alberto Binder, da Universidade de Buenos Aires e Presidente do Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), um dos maiores entusiastas das reformas processuais penais na América Latina, estabeleceu



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

**4 (quatro) regras básicas de funcionamento de um sistema verdadeiramente acusatório/adversarial**, sendo, a bem da verdade, eixos que, repensados no processo, fizeram com que houvesse o abandono de sistemas dantes marcados por características do processo penal inquisitório, a saber:

**i) repensar o papel das partes no processo penal**, pois no sistema adversarial, ao contrário do inquisitivo, é absoluta, necessária e visível a divisão das funções entre magistrado, Ministério Público e defesa, cada um atuando de forma específica. Assim, o papel das partes na preparação do caso que deverá ser julgado pelo juiz é determinante, devendo o julgador manter-se imparcial. O oposto, portanto, do que ocorre atualmente no processo penal brasileiro, onde o magistrado tem um papel de protagonista judicial.

Assim, por exemplo, o modo como o juiz deve comprovar a existência do fato imputado na acusação está sujeito a **regras de conhecimento que constituem o julgamento oral e público**. Em primeiro lugar, de pouco serviriam tantas garantias se o juiz já tem sua decisão tomada antes de conhecer as provas da acusação, tem pré-conceitos sobre a causa ou já antecipou juízo acerca do que deve decidir. Diversamente dessa modelagem, no sistema genuinamente adversarial, é imposto que o magistrado seja imparcial, devendo atuar como tal, de modo a construir a respectiva decisão a partir do que as partes apresentaram de forma direta (princípio da imediação), no momento da audiência (prevalência do julgamento oral e público).

**ii) tomar em conta que no sistema acusatório/adversarial as decisões devem ser tomadas em um julgamento público e sob o crivo do contraditório, devendo as partes, imediatamente, apresentar suas respectivas provas e debater seus argumentos**. Portanto, o julgamento é oral e público.



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

**iii) no sistema acusatório adversarial o acusado é reconhecido como um sujeito de direitos, e não um mero objeto do processo.** À vítima também se reconhece uma série de direitos.

**iv) ao contrário de um processo penal burocratizado, escrito e dispendioso a exemplo do misto e/ou inquisitorial, no sistema acusatório/adversarial importa que o caso tenha uma resposta do sistema judicial, seja por vias alternativas (não punitivas), como por meio de um julgamento adequado, uma vez considerado que a função da justiça penal é dar respostas, e não dar encaminhamento a papéis dos atores envolvidos no processo penal.**

Nesses termos, e considerando que o Projeto do Novo Código de Processo Penal (PL n. 8045/2010) expressamente previu um novo sistema – reformado - eminentemente acusatório - pautado no princípio dispositivo, em que o juiz deve manter-se alheio ao interesse das partes, funcionado como um terceiro imparcial, deve-se atentar para a adoção de modelagem adequada, condizente com os preceitos que se visa estabelecer.

No entanto, e nos termos do apregoado pelo processualista Fauzi Hassan Choukr, a reconstrução do modelo processual penal brasileiro trilha caminhos distintos quando comparado àqueles observáveis no contexto geral da América Latina, em especial aos da América do Sul e mesmo alguns europeus.

Tais diferenças, segundo o autor, importam quando são analisados fatores determinantes das reformas, destacando-se os seguintes aspectos: (i) opção pelo método das reformas; (ii) participação da comunidade acadêmica; (iii) participação dos atores intervenientes no sistema penal; (iv) participação da sociedade civil e, finalmente, (v) o modo de atuação do Parlamento e do Poder Executivo na condução dos





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

movimentos reformistas.

Na visão do processualista, todas essas variáveis vêm construindo um cenário por demais fragmentado na necessária adequação do modelo infraconstitucional às estruturas constitucionais e convencionais que orientam o processo penal, seja no aspecto normativo propriamente dito, seja no aspecto cultural.

Nesses termos, tem-se que para que se logre êxito na reforma do processo penal brasileiro, estabelecendo um sistema verdadeiramente acusatório, que a reforma da justiça penal seja encarada como a verdadeira modificação de práticas, com o estudo, por exemplo, de legislações estrangeiras que têm servido de base para a adoção de novos modelos no processo penal brasileiro.

Quanto ao instituto do Juiz de Garantias, apresentadas as premissas básicas do sistema acusatório e as regras básicas de funcionamento de um sistema verdadeiramente acusatório/adversarial, têm-se que as legislações processuais penais da Argentina e Chile apresentam a modelagem adequada a ser adotada, razão pela qual sugerimos estudo comparativo (nos termos da tabela anexa) que muito pode contribuir para o aperfeiçoamento do texto final do novo Código de Processo Penal Brasileiro.

Brasília-DF, 10 de dezembro de 2019

**Luiza Cristina Fonseca Frischeisen  
Subprocuradora-Geral da República  
Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão**

## **ANEXO CÍVEL COM SUGESTÕES SOBRE PROJETO ANTICRIME**

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL - MANUTENÇÃO DA REDAÇÃO APROVADA no art. 6º do chamado “projeto anticrime”, COM EXCEÇÃO DO INCISO III DO ART. 17-A, que deve ser suprimido, nos termos da sugestão do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, de que este texto é anexo**

### **PROBLEMAS APONTADOS por críticos:**

- Previsão de que o Ministério Público faça os acordos, deixando de fora a Advocacias Públicas;
- Possibilidade de que o Ministério Público realize os acordos durante todo o curso da ação, mesmo após condenação em segunda instância, o que poderia “livrar” candidatos que já tenham sido condenados duas vezes na mesma ação da Lei da Ficha Limpa.

### **RAZÕES PARA A MANUTENÇÃO DA REDAÇÃO APROVADA NO CONGRESSO NACIONAL:**

1) Existe uma razão especial para a **legitimação principal** do MP, na matéria de improbidade e de reparação e sancionamento extrapenal. É que, na sistemática constitucional de divisão de competências e atribuições, o MP é a única instituição estatal que tem legitimação constitucional para a defesa do erário e da moralidade pública e para a repressão à improbidade administrativa, inclusive para as providências de cunho sancionatório político daí advindas, também no exercício de suas funções eleitorais.

Ainda assim, tal atuação ministerial não prejudica a dos demais legitimados em conjunto e em suas respectivas áreas (como, por exemplo, na fixação do dano, seja pelo titular do bem, por órgão de controle interno ou pelo controle externo). Porém, deve-se destacar que a atribuição do MP existe eminentemente vinculada ao aspecto criminal simultâneo da apuração e persecução dos ilícitos. Aliás, como regra, esta é uma característica inerente aos sistemas internacionais em que instrumentos consensuais, como a leniência, têm funcionado.

2) No caso específico do projeto de lei aprovado, para o acordo de não persecução cível, a exigência expressa é, basicamente, o ressarcimento, a reversão da vantagem e uma multa limitada. A limitação apenas a tais elementos, se desvinculada de abordagem mais holística na repressão aos ilícitos, porém, pode significar o fracasso de qualquer medida anticorrupção ou anticoncorrencial, pois poderiam ser tipicamente inseridas na razão de custeio empresarial. A lógica econômica não é difícil de perceber: melhor manter-se na ilicitude, pois se for descoberta, o custo é apenas o retorno ao estado anterior, já contabilizado e que proporcionou ganhos diferidos no tempo. Foi mero acidente de percurso. Dito de outro modo, as empresas precificam os riscos de punição ou sua

imposição, sem que isto desestimule os ilícitos. Portanto, a atuação estatal amplificada e descoordenada em resolução consensual de ilícitos de improbidade e afins, sem a correlação com o aspecto criminal simultâneo, na apuração e repressão dos ilícitos, contraria toda a sistemática do Direito Administrativo Sancionador atual que busca na dissuasão a razão de ser do modelo sancionatório. Se for aplicável de forma geral, sem referência ao ilícito criminal, será um desastre. Daí a opção legislativa centralizada no MP, titular exclusivo da persecução penal pública, nos termos da Constituição Federal.

3) Ademais, lei posterior pode aprimorar o modelo, inclusive com inserção de outros atores e órgãos em determinadas fases do processo, depois de testado o instituto, sobretudo em seu aspecto dissuasório.

4) Em relação às preocupações voltadas a potenciais efeitos sobre a aplicação da Lei da Ficha Limpa, deve-se observar que, por um lado, PGR pode propor ao CNMP regulamentar os acordos de não persecução cível, vedando-os após a condenação; admitindo-os apenas antes da sentença de primeiro grau.

5) Por outro lado, como acordo não é direito subjetivo do réu, mas conveniência e oportunidade de ambas as partes, se o MP entender que não deve fazer acordos após a sentença, não há vinculação ou obrigação para que os faça. Se o órgão colegiado interno que revisa e homologa os acordos baixar enunciado, dizendo que não aprovará acordos realizados após a sentença condenatória, não se poderá fazê-los, porque a lei exige a aprovação do órgão colegiado. Se o CNMP baixar resolução balizando os acordos, proibindo-os após a sentença condenatória, a questão também pode ser facilmente resolvida.

6) De forma semelhante, veja que a possibilidade de afastamento dos efeitos da “Lei da Ficha Limpa” igualmente não pode ser objeto de supressão, pois o objeto de acordos penais não pode significar a negativa de sua natureza (o acordo não faz o condenado inocente), mas apenas quanto ao modo de concretização punitiva (forma de execução e quantificação da pena). Efeitos inerentes ao ato jurídico condenatório, assim como ocorre, p. ex., com a reincidência, são decorrências da sua própria natureza e qualquer negociação sobre ele significaria desnaturar o instituto. Juiz não fixa a “suspensão de direitos políticos”, pois não é passível de discricionariedade em sua aplicação. Portanto, em qualquer caso os efeitos da “ficha limpa” permaneceriam incólumes. No campo do Direito Administrativo Sancionador, é polêmica a vigência do princípio da retroatividade da norma mais benigna. Autores favoráveis, aproximando com regime penal. Autores desfavoráveis, inclusive para firmar aqui um ponto de singularidade do DAS.

7) Mesmo que haja acordo após a condenação em segunda instância, ele não afeta a aplicação da limpa a ficha, porque não rescinde o acórdão condenatório, e a inelegibilidade decorre da pura e simples circunstância objetiva da existência da condenação.

8) A nova redação do Artigo 17-A, ao não tratar da suspensão de direitos políticos, permite a interpretação sistemática de que ela não poderá derogar os efeitos da Lei da Ficha Limpa, porque não se aplicaria aos casos de condenados a pena de suspensão de direitos políticos.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00567672/2019 PARECER**

.....  
Signatário(a): **DANIELE FLAVIA OLIVEIRA**

Data e Hora: **16/12/2019 19:25:40**

Autenticado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 5EAF92A2.2F5AD1A6.EC0294FC.6B16750B