

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 8045, DE 2010, DO SENADO FEDERAL, QUE TRATA DO "CÓDIGO DE PROCESSO PENAL" (REVOGA O DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 1941. ALTERA OS DECRETOS-LEI Nº 2.848, DE 1940; 1.002, DE 1969; AS LEIS Nº 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

RELATÓRIO PARCIAL

1ª RELATORIA-PARCIAL: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E JULGAMENTO ANTECIPADO (PLEA BARGAIN)

Relatora-Parcial: Deputada MARGARETE COELHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 8.045, de 2010, proveniente do Senado Federal, tem o objetivo de instituir, em nosso país, um **novo Código de Processo Penal**.

No dia 21 de março do presente ano foi instituída, por ato da Presidência desta Casa, a presente “*Comissão Especial*”, destinada a proferir parecer ao projeto e aos seus apensados. Foram designados para compô-la 34 (trinta e quatro) membros titulares e igual número de suplentes.

A Comissão foi efetivamente instalada em reunião realizada no dia 11 de julho de 2019, oportunidade em que houve a eleição da Mesa. Foram eleitos os seguintes parlamentares: **Deputado Fábio Trad** (Presidente),

Deputado Loester Trutis (1º Vice-Presidente), **Deputado Luiz Carlos** (2º Vice-Presidente) e **Deputado Paulo Teixeira** (3º Vice-Presidente). Nessa mesma oportunidade, foi designado o **Deputado João Campos** como **Relator-Geral** do projeto.

Em reunião realizada no dia 21 de agosto passado, houve a designação para as Relatorias-Parciais, da seguinte forma: **a) 1ª Relatoria-Parcial – Deputada MARGARETE COELHO** (temas: Princípios Fundamentais – arts. 1º a 7º – e Julgamento Antecipado – *Plea Bargain*); **b) 2ª Relatoria-Parcial – Deputado EMANUEL PINHEIRO** (temas: Investigação Criminal e Juiz de Garantias – arts. 8º a 44); **c) 3ª Relatoria-Parcial – Deputado Prof. LUIZ FLÁVIO GOMES** (temas: Sentença – arts. 417 a 457 –, Recursos – arts. 458 a 524 – e Execução em Segundo Grau); **d) 4ª Relatoria-Parcial – Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO** – (temas: Sujeitos do Processo – arts. 52 a 89 – e Audiência de Custódia); **e) 5ª Relatoria-Parcial – Deputado POMPEO DE MATTOS** (tema: Júri – arts. 321 a 409); **f) 6ª Relatoria-Parcial – Deputado PAULO TEIXEIRA** (temas: Direitos da Vítima – arts. 90 a 92 – e Justiça Restaurativa); **g) 7ª Relatoria-Parcial – Deputado SANDERSON** (temas: Medidas Cautelares Reais, Medidas Cautelares Pessoais – arts. 525 a 654 – e Condução Coercitiva); **h) 8ª Relatoria-Parcial – Deputado NELSON PELLEGRINO** (temas: Competência – arts. 93 a 130 – e Atos Processuais e Nulidades – arts. 131 a 164); **i) 9ª Relatoria-Parcial – Deputado SANTINI** (tema: Cooperação Jurídica Internacional – arts. 693 a 737); **j) 10ª Relatoria-Parcial – Deputado HUGO LEAL** (temas: Da Prova – arts. 165 a 263 – e Das Ações de Impugnação – arts. 655 a 692).

Ao longo dos trabalhos, esta Comissão teve a oportunidade de se reunir diversas vezes e ouvir especialistas nos mais diversos assuntos relacionados ao processo penal. A Comissão recebeu, também, sugestões de diversos órgãos e entidades e da sociedade civil.

É o suscinto Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete a esta Relatoria-Parcial proferir parecer sobre os temas “*Princípios Fundamentais*” (artigos 1º ao 7º do Projeto de Lei nº 8.045/2010) e “*Julgamento Antecipado – Plea Bargain*” (artigos 283 a 284 da proposição, que cuidam do então denominado “*procedimento sumário*”).

Sob o enfoque da **constitucionalidade formal**, o Projeto de Lei em tela não apresenta vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), à competência do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa propositiva (art. 61).

No tocante à **constitucionalidade material**, não se vislumbra, de forma geral, qualquer discrepância entre o projeto de lei e a Constituição Federal.

No que guarda pertinência com a **juridicidade**, o projeto de lei não apresenta vícios sob os prismas da inovação, efetividade, coercibilidade e generalidade. Ademais, suas disposições não conflitam com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à **técnica legislativa**, o projeto de lei encontra-se de acordo com a Lei Complementar n.º 95/1998.

A) ANÁLISE DO PROJETO

Passamos a analisar, a seguir, cada um dos temas constantes desta Relatoria-Parcial, bem como as respectivas emendas e projetos apensados a eles relacionadas.

A.1) DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Conforme apontado na exposição de motivos apresentada pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto do novo Código de Processo Penal (texto que embasou o projeto ora em discussão), “a *relevância da abertura do texto pela enumeração dos princípios fundamentais do Código não pode ser subestimada. Não só por questões associadas à ideia de sistematização do processo penal, mas, sobretudo, pela especificação dos balizamentos teóricos escolhidos, inteiramente incorporados nas tematizações levadas a cabo na Constituição da República de 1988*”¹.

De fato, é passada a hora de conferir ao nosso processo penal uma roupagem consentânea com o Estado democrático de direito, **balizado, sobretudo, nos direitos fundamentais declarados em nossa ordem constitucional**.

Afinal, o Código vigente – que é de 1941 – possui um inegável perfil policialesco e antidemocrático. É preciso rememorar, aliás, que **esse Código foi editado sem passar pelo Congresso Nacional**, já que inserido no ordenamento jurídico por meio de Decreto-Lei, na época em que o Congresso estava fechado. Ou seja, “o *processo penal, que tem um histórico de instrumento de afirmação dos direitos humanos essenciais da pessoa humana não foi objeto, sequer, de debate pelo parlamento*”².

Não bastasse isso, o texto vigente foi inspirado no Código de Processo Penal italiano de 1930, que seguia a ideologia fascista. Partia o texto, portanto, da ideia de **limitar as garantias do acusado**, conforme admitido na exposição de motivos então apresentada (que, infelizmente, não se distancia muito de discursos ainda hoje proferidos):

“De par com a necessidade de coordenação sistemática das regras do processo penal num Código único para todo o Brasil, impunha-se o seu ajustamento ao objetivo

¹ <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182956/000182956.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

² SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Reforma tópica do processo penal. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 24.

de maior eficiência e energia da ação repressiva do Estado contra os que delinquem. As nossas vigentes leis de processo penal asseguram aos réus, ainda que colhidos em flagrante ou confundidos pela evidencia das provas, um tão extenso catálogo de garantias e favores, que a repressão se torna, necessariamente, defeituosa e retardatária, decorrendo daí um indireto estímulo à expansão da criminalidade. Urge que seja abolida a injustificável primazia do interesse do indivíduo sobre o da tutela social. Não se pode continuar a contemporizar com pseudodireitos individuais em prejuízo do bem comum. O indivíduo, principalmente quando vem de se mostrar rebelde à disciplina jurídico-penal da vida em sociedade, não pode invocar, em face do Estado, outras franquias ou imunidades além daquelas que o assegurem contra o exercício do poder público fora da medida reclamada pelo interesse social. Este o critério que presidiu à elaboração do presente projeto de Código. No seu texto, não são reproduzidas as fórmulas tradicionais de um mal-avisado favorecimento legal aos criminosos. O processo penal é aliviado dos excessos de formalismo e joeirado de certos critérios normativos com que, sob o influxo de um mal compreendido individualismo ou de um sentimentalismo mais ou menos equívoco, se transige com a necessidade de uma rigorosa e expedita aplicação da justiça penal.”

O texto ora em análise, por outro lado, parte de uma premissa completamente distinta, **buscando compatibilizar o sistema processual penal com a ordem Constitucional vigente**. Há a valorização da proteção das garantias individuais, sem que com isso se preste a inviabilizar a celeridade dos procedimentos e nem a esperada eficácia do Direito Penal.

Nessa perspectiva, reputamos conveniente a transcrição de excerto da exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto (ora projeto) do Novo Código de Processo Penal:

“Nesse passo, cumpre esclarecer que a eficácia de qualquer intervenção penal não pode estar atrelada à diminuição das garantias individuais. É de ver e de se compreender que a redução das aludidas garantias, por si só, não garante nada, no que se refere à qualidade da função jurisdicional. As garantias individuais não são favores do Estado. A sua observância, ao contrário, é exigência indeclinável para o Estado. Nas mais variadas concepções teóricas a respeito do Estado Democrático de Direito, o reconhecimento e a afirmação dos direitos fundamentais aparecem como um verdadeiro núcleo dogmático. O garantismo, quando consequente, surge como pauta mínima de tal modelo de Estado. De modo geral, o processo judicial pretende viabilizar a aplicação de uma norma de Direito, necessária à solução de um conflito ou de uma forma qualquer de divergência entre os jurisdicionados. Precisamente por isso, a decisão judicial há de se fundar em conhecimento - o mais amplo possível - de modo que o ato de julgamento não seja única e solitariamente um ato de autoridade. Observe-se, mais, que a perspectiva garantista no processo penal, malgrado as eventuais estratégias no seu discurso de aplicação, não se presta a inviabilizar a celeridade dos procedimentos e nem a esperada eficácia do Direito Penal. Muito ao contrário: o respeito às garantias individuais demonstra a consciência das limitações inerentes ao conhecimento humano e a maturidade social na árdua tarefa do exercício do poder.

Feitos esses apontamentos, passemos à análise dos dispositivos propriamente ditos.

Art. 1º O processo penal reger-se-á, em todo o território nacional, por este Código, bem como pelos princípios fundamentais constitucionais e pelas normas previstas em tratados e convenções internacionais dos quais seja parte a República Federativa do Brasil.

Art. 2º As garantias processuais previstas neste Código serão observadas em relação a todas as formas de intervenção penal, incluindo as medidas de segurança, com estrita obediência ao devido processo legal constitucional.

Os artigos 1º e 2º do projeto reforçam a ideia de um **processo penal constitucional**, deixando claro que o processo penal deve ser regido não apenas pelo Código, **mas também pela Constituição Federal e pelos diplomas internacionais internalizados pelo Brasil**.

Trata-se, em verdade, de *“postulado universalmente concebido e contemplado pelos ordenamentos jurídicos de todos os países que se personificam num Estado de Direito”*.

Sugerimos, por isso, o acolhimento desse dispositivo, sem qualquer reparo.

Art. 3º Todo processo penal realizar-se-á sob o contraditório e a ampla defesa, garantida a efetiva manifestação do defensor técnico em todas as fases procedimentais.

Em seu artigo 3º, o projeto cuida de dois princípios basilares de um processo penal democrático: o **contraditório** e a **ampla defesa**. É claro que, neste capítulo destinado aos “princípios”, o tema não foi objeto de maiores aprofundamentos. Não obstante, a menção expressa ao contraditório e à ampla defesa já no início do texto, com o complemento de que deve ser garantida “a **efetiva** manifestação do defensor técnico em todas as fases procedimentais”, parece-nos extremamente salutar.

Afinal, *“que o processo penal somente se realiza validamente se observados o contraditório e a ampla defesa, já não resta qualquer dúvida, ocupando tais princípios posição de destaque na configuração de um modelo*

*garantista, até porque não se pode pensar em igualdade processual sem a afirmação de ambos*³.

Em razão disso, também sugerimos a aprovação desse dispositivo na íntegra, sem qualquer alteração.

Art. 4º O processo penal terá estrutura acusatória, nos limites definidos neste Código, vedada a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

Nesse dispositivo, afirma-se que “*o processo penal terá **estrutura acusatória***”, vedando-se a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão acusador.

Trata-se, em verdade, de importantíssimo dispositivo, que busca romper, de vez, com a natureza inquisitória que ainda permeia o nosso Código de Processo Penal vigente.

A vedação da iniciativa do juiz na fase investigativa e a proibição de substituição da atividade probatória do órgão de acusação, aliás, **são características essenciais do sistema acusatório**. Nesse sentido, confirmam-se as lições do professor Geraldo Prado⁴:

“Destaque-se que o juiz não produz provas na investigação criminal não só porque a preparação da ação penal, respeitada a máxima acusatoriedade, implica em afastamento do juiz da fase preparatória, mas também pelo fato de a presunção de inocência comportar, até o trânsito em julgado da condenação, uma postura de preservação pelo juiz de um papel de verdadeira imparcialidade.

A importância prática da reserva em questão consiste, segundo pensamento dominante, na garantia da

³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Processo penal e hermenêutica. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 149.

⁴ PRADO, Geraldo. Sistema acusatório. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 137.

liberdade de avaliação das provas, convicção fundada sobre a qualificação jurídica da infração penal e arbitramento motivado da correspondente sanção.

[...]

Entre os poderes do juiz, por isso, segundo o princípio acusatório, não se deve encontrar aquele pertinente à investigação judicial, permitindo-se, quando muito, pela coordenação dos princípios constitucionais da justiça material e presunção de inocência, que moderadamente intervenha, durante a instrução, para, na implementação de poderes de assistência ao acusado, pesquisar de maneira supletiva provas da inocência, conforme as teses esposadas pela defesa.”

Também deve ser acolhido na íntegra, portanto, esse dispositivo.

Art. 5º A interpretação das leis processuais penais orientar-se-á pela proibição de excesso, privilegiando a dignidade da pessoa humana e a máxima proteção dos direitos fundamentais, considerada, ainda, a efetividade da tutela penal.

Art. 6º A lei processual penal admitirá a analogia e a interpretação extensiva, vedada, porém, a ampliação do sentido de normas restritivas de direitos e garantias fundamentais.

Os artigos 5º e 6º cuidam da hermenêutica da norma processual penal.

Assenta o art. 5º que “a interpretação das leis processuais penais orientar-se-á pela proibição de excesso, privilegiando a dignidade da pessoa humana e a máxima proteção dos direitos fundamentais, considerada, ainda, a efetividade da tutela penal”.

Cuida-se aqui de deixar destacado que as normas processuais penais devem ser interpretadas de **forma equilibrada**, buscando-se

salvaguardar sobretudo a dignidade da pessoa humana, mas também a efetividade na aplicação da coerção penal. Esse equilíbrio, aliás, é o que deve ser buscado por todo modelo processual⁵:

“Neste sentido, quem quiser construir um modelo processual deve responder ao duplo problema da eficiência e da garantia. Portanto, na construção desse modelo aparecerá um ponto de equilíbrio ou perfeição que se converte no ideal de sua construção e que consiste (em termos puramente formais) em uma máxima eficiência na aplicação da coerção penal, embora com respeito absoluto à dignidade humana. Este é o ideal de que nos falava Mittermaier e para onde devem pensar todos os sistemas processuais, independentemente de, historicamente, a humanidade não ter conseguido ainda construir um sistema com essas características”

Ainda do ponto de vista da hermenêutica, o projeto replica a norma atual no sentido de que a lei processual penal admite a interpretação extensiva e a analogia, **mas acrescenta importante ressalva no sentido de que não se pode, com isso, ampliar o sentido de normas restritivas de direitos e garantias fundamentais.**

Também esses dispositivos, portanto, devem ser acolhidos sem alteração.

Art. 7º A lei processual penal aplicar-se-á desde logo, ressalvada a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

§ 1º As disposições de leis e de regras de organização judiciária que inovarem sobre procedimentos e ritos, bem como as que importarem modificação de competência, não se aplicam aos processos cuja instrução tenha sido iniciada. § 2º Aos recursos aplicar-se-ão as normas processuais vigentes na data da publicação da decisão impugnada.

⁵ BINDER, Alberto M. Introdução ao direito processual penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 32.

Em seu art. 7º, por sua vez, o projeto cuida das questões relacionadas ao direito intertemporal. O *caput* repete a regra atual, no sentido de que a “*lei processual penal aplicar-se-á desde logo, ressalvada a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior*”.

Os parágrafos, por sua vez, buscam aclarar algumas questões específicas, não previstas no texto em vigor.

Nesse sentido, o § 1º assenta que “*as disposições de leis e de regras de organização judiciária que inovarem sobre procedimentos e ritos, bem como as que importarem modificação de competência, não se aplicam aos processos cuja instrução tenha sido iniciada*”. A medida mostra-se salutar, para impedir, por exemplo, que em um mesmo processo realizem-se atos instrutórios com base em regras distintas.

Por fim, para evitar surpresas e confusões quanto às regras aplicáveis à interposição de recursos, o projeto afirma que aos recursos deve-se aplicar as normas processuais vigentes na data da publicação da decisão impugnada.

Também não sugerimos qualquer alteração nesses dispositivos, que devem ser acolhidos na íntegra.

A.2) DO JULGAMENTO ANTECIPADO – PLEA BARGAIN

O tema relacionado ao julgamento antecipado encontra previsão nos artigos 283 e 284 do projeto, que cuidam do então denominado “*procedimento sumário*”:

Art. 283. Até o início da instrução e da audiência a que se refere o art. 276, cumpridas as disposições do rito ordinário, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer a aplicação imediata de pena nos crimes cuja sanção máxima cominada não ultrapasse 8 (oito) anos.

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

I – a confissão, total ou parcial, em relação aos fatos imputados na peça acusatória;

II – o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada no mínimo previsto na cominação legal, independentemente da eventual incidência de circunstâncias agravantes ou causas de aumento da pena, e sem prejuízo do disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo;

III – a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção das provas por elas indicadas.

§ 2º Aplicar-se-á, quando couber, a substituição da pena privativa de liberdade, nos termos do disposto no art. 44 do Código Penal, bem como a suspensão condicional prevista no art. 77 do mesmo Código.

§ 3º Mediante requerimento das partes, a pena aplicada conforme o procedimento sumário poderá ser, ainda, diminuída em até 1/3 (um terço) do mínimo previsto na cominação legal, se as condições pessoais do agente e a menor gravidade das consequências do crime o indicarem.

§ 4º Não se aplica o disposto no § 3º deste artigo se incidir no caso concreto, ressalvada a hipótese de crime tentado, outra causa de diminuição da pena, que será expressamente indicada no acordo.

§ 5º Se houver cominação cumulativa de pena de multa, esta também será aplicada no mínimo legal, devendo o valor constar do acordo.

§ 6º O acusado ficará isento das despesas e custas processuais.

§ 7º Na homologação do acordo e para fins de aplicação da pena na forma do procedimento sumário, o juiz observará o cumprimento formal dos requisitos previstos neste artigo.

§ 8º Para todos os efeitos, a homologação do acordo é considerada sentença condenatória.

§ 9º Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos, ficando as partes proibidas de fazer quaisquer referências aos termos e condições então pactuados, tampouco o juiz em qualquer ato decisório.

Art. 284. Não havendo acordo entre acusação e defesa, o processo prosseguirá na forma do rito ordinário.

Inicialmente, é preciso reconhecer que a **justiça penal negocial** é uma tendência moderna, havendo o “*rompimento com o dogma da*

*obrigatoriedade da ação penal, por meio da paulatina e gradual abertura ao princípio da oportunidade ou mediante novas alternativas procedimentais que, para evitar o processo, estimulam o acordo entre Ministério Público e acusado*⁶. Entre nós, aliás, a ampliação dos espaços de consenso no processo penal teve início de 1995, com a transação penal e a suspensão condicional do processo, e posteriormente se expandiu por meio da colaboração premiada.

Agora, com o projeto em análise, busca-se dar um passo além, importando para o processo penal brasileiro o procedimento abreviado, inspirado no *plea bargain* norte-americano. E as vantagens normalmente propaladas por aqueles que defendem o expansionismo da negociação no processo penal são realmente tentadoras: a) redução da duração dos processos e, por conseguinte, da sobrecarga do Poder Judiciário; b) a possibilidade, para o acusado, de receber uma pena menor; c) a redução da sensação de impunidade, em razão da aplicação de uma pena de forma rápida pelo Estado; etc⁷.

É preciso, contudo, que se tenha extrema cautela ao fazer essa importação, tendo em vista que uma justiça penal negocial ampla e sem as devidas garantias pode piorar a já crítica situação do nosso sistema carcerário. É preciso ressaltar, neste particular, que já reconheceu o Supremo Tribunal Federal que *“presente 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, **deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’**”* (ADPF nº 347/DF).

Sobre o assunto, que também foi objeto de análise pelo Grupo de Trabalho criado para analisar os Projetos de Lei nº 882/2019 e 10.372/2018 – que tenho a honra de coordenar –, foram esclarecedoras as informações

⁶ FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 30.

⁷ BOLL, Matthias. Plea Bargaining and Agreement in the Criminal Process: a comparison between Australia, England and Germany. Habburg: VERlag GmbH, 2009, p. 6-17.

prestadas pela Dra. Rebecca Shaeffer em reunião realizada no dia 06/08/2019 por aquele colegiado:

“É um grande prazer estar aqui com os senhores e poder compartilhar um pouco dos conhecimentos e informações que tenho sobre o *plea bargaining*.

Eu trabalho com a nossa organização. Temos escritórios em Bruxelas, Londres e Washington. Eu passei muitos anos na Europa, mas hoje eu fico no escritório de Washington.

Eu gostaria de compartilhar com os senhores como eu aprendi o meu conhecimento de *plea bargaining* pelo mundo. Eu estava trabalhando na Europa com a questão da prisão cautelar. Estávamos tentando evitar que houvesse processos ilegais com essas pessoas em prisão cautelar. Mas os governos com os quais nós nos envolvemos queriam reduzir o sistema de prisão cautelar, com a instalação do *plea bargaining*. Como americana, eu sabia o quão perigoso isso seria, porque o meu sistema se apoia completamente no *plea bargaining*: 98% dos nossos casos federais são concluídos, são encerrados, sem que haja um processo. E eu posso acompanhar como os Estados Unidos vem exportando essa prática perigosa para o restante do mundo.

Então, eu fiz estudos no mundo para ver onde o *plea bargaining* era mais ou menos executado. Analisei 90 jurisdições no mundo todo e documentei o *plea bargaining* em 65 delas. E eu publiquei esse relatório chamado The Disappearing Trial.

Então, primeiro vou compartilhar com os senhores as péssimas notícias. As más notícias é que o nosso sistema jurídico lá nos Estados Unidos, que é ruim, só é possível por causa da dominância do *plea bargaining* nos processos. Eu sei que no Brasil os senhores têm problemas com o excesso de encarceramento e prisões superlotadas. Agora, imaginem que a taxa de

encarceramento em nosso país é duas vezes maior do que a taxa do país dos senhores. E a nossa taxa de crimes violentos é menos de um terço da taxa do Brasil. Então, queremos dizer que as nossas prisões estão cheias de pessoas que nunca cometeram atos de violência.

Os mais representados desses grupos no nosso sistema são os negros e os latinos. Um terço dos negros americanos têm algum tipo de acusação e de sentença e praticamente nenhum deles tiveram um processo. Então isso é só para os senhores terem uma ideia de como o sistema jurídico pode funcionar se ele não estiver sendo apropriadamente controlado.

Então, como sabem, o julgamento não é apenas para separar os culpados dos inocentes. Ele também está lá para garantir que as ações policiais das autoridades não tenham sido abusivas e não tenha tido algum tipo de tortura ou ameaça.

Sempre falo que no sistema do meu país nós pregamos um sistema aberto, mas praticamos um sistema fechado. Muitas sentenças são estabelecidas sem nenhum tipo de processo e apenas com a confissão.

Existem muitos problemas que levam à coerção no *plea bargaining* nos Estados Unidos, entre eles, primariamente, estaria a detenção cautelar. Tivemos essa confusão quando chegamos na Europa para falar sobre a prisão cautelar utilizando o *plea bargaining*. Nós temos o *plea bargaining*, mas mesmo assim nós temos uma alta taxa de prisão cautelar nos Estados Unidos. Uma depende da outra. Um dos únicos motivos por que as pessoas confessam seria para poder sair da prisão.

Então nós temos dois fatores que seriam uma ameaça: um seria as longas sentenças; e o outro seria a prisão cautelar.

Existe uma grande diferença entre a sentença no caso de confissão e a sentença do *plea bargaining*. Há um estudo nos Estados Unidos que mostra que as pessoas que confessaram têm uma sentença trezentas vezes menor que aquelas pessoas que foram para o processo. Nós chamamos esse fenômeno de penalização do processo.

Com essa diferença tão grande de sentença, é bem pragmático para as pessoas se reconhecerem culpadas, mesmo sendo inocentes. Então, muitas pessoas acabam assumindo a culpa muitas vezes. Dezoito por cento das condenações nos Estados Unidos seguem isso, incluindo algumas pessoas no corredor da morte. Todo esse processo de pessoas que ainda não foram processadas ajudou na perda da crença no *plea bargaining*. **O *plea bargaining* geralmente vende essa ideia de que reduz a impunidade. Mas a nossa experiência nos Estados Unidos é contrária a isso: ela produz criminalidade.**

Se torna tão fácil ter convicções contra as pessoas sem processo que vários tipos de comportamentos foram criminalizados, mas não deveriam ter sido, como o uso de drogas, flagrantes, pessoas que vivem nas ruas.

Muitos problemas da nossa sociedade — problemas de saúde, problemas sociais — estão se tornando problemas criminais. As nossas prisões estão cheias de pessoas com problemas mentais, pessoas pobres.

Mas nem todo lugar no mundo é tão ruim como nos Estados Unidos. Quando estudei *plea bargaining* pelo mundo, eu vi que tínhamos diferentes maneiras de nos engajarmos com esse sistema.

Nas negociações nos Estados Unidos, tudo pode acontecer com os procuradores. Existe essa grande diferença da sentença entre a confissão e o processo, e não temos muitas proteções jurídicas nesse pré-período de julgamento.

Quando eu estudei os sistemas do mundo, eu percebi que tínhamos diferentes maneiras de fazer isso. Primeiro, eu gostaria de destacar que alguns países proíbem o *plea bargaining*. Em Portugal, a Corte determina a existência de uma incompatibilidade de poderes. Portugal entendeu que o *plea bargaining* empoderava os procuradores e fragilizava a presunção de inocência.

Outros países da Europa, como Holanda, Suécia e Dinamarca, não o utilizam de forma alguma, exceto em poucos casos, apenas em casos que envolvem corrupção pública ou crime organizado, na forma de acordo de colaboração ou delação premiada.

Aquelas pessoas que têm melhores condições de vida têm um andamento muito diferenciado do daquelas pessoas mais pobres com condições restritas. A maioria dos sistemas de *plea bargaining* não permitem que o *plea bargaining* seja utilizado nos casos criminais. Em países como Espanha, Chile e Argentina, o *plea bargaining* é possível apenas com crimes menores. Em nenhum outro país do mundo, permite-se essa grande diferença na sentença, como nós vemos nos Estados Unidos. O limite maior que nós vemos de benefício de pena seria o de 30%. Este é o mais alto. [...] Quanto mais alta essa diferença for, mais coesivo o processo se torna, mais pesado se torna esse direito de ir ao julgamento. No sistema de Civil Law, nós podemos analisar o caso da Alemanha. A Corte da Alemanha tem insistido no *plea bargaining* e definiu algumas salvaguardas que eu vou mencionar para os senhores. Eles viram que devem achar a verdade material em todos os casos, mesmo que eles tenham uma situação de confissão. **Para sustentar essa convicção, a Corte deve encontrar outras evidências, além da confissão.** Devemos também ter uma proporcionalidade entre a punição e a capacidade de se defender. Nós não podemos ter essa diferença muito grande com a sentença; e também com a confissão

não podemos ter essa grande diferença na margem da sentença. **Eles também exigem que o conteúdo da investigação seja aberto para a Corte para a investigação, e eles tornaram ilegal abrir mão do apelo.** Eu tenho certeza de que os senhores vão ver certas diferenças entre a abordagem alemã e a abordagem brasileira da legislação. [...]

O *plea bargaining* é algo que pode rapidamente mudar o seu sistema criminal. Eu queria compartilhar rapidamente com os senhores uma historinha que aconteceu no país da Geórgia. Eles tiveram uma revolução na Geórgia chamada Revolução da Rosa. O novo governo assumiu o poder numa plataforma anticorrupção. Eles introduziram a forma de delação premiada. Viram o quão útil seria essa instituição e começaram a utilizá-la em todos os casos criminais.

No ano de 2009, 12,9% dos casos eram trabalhados com *plea bargaining*. Cinco anos depois, em 2014, eram quase 90%. **Sem as salvaguardas, o *plea bargaining* rapidamente pode tomar o controle, e aí realmente se perde o controle jurídico sobre o sistema criminal.**”

Em razão de todo o exposto, **entendemos que o procedimento abreviado (denominado de “procedimento sumário” no projeto em análise) pode ser adotado em nosso país, mas desde que uma forma responsável, compatível com a nossa ordem constitucional, e com as devidas garantias.**

O primeiro aspecto que proporemos alterar, em razão disso, relaciona-se à possibilidade de se aplicar uma pena privativa de liberdade sem o devido processo. **Essa possibilidade, segundo nos parece, viola a nossa**

ordem constitucional. Sobre o assunto, judiciosas são as considerações do professor Thiago Bottino⁸:

“O elemento mais controverso e inconstitucional é a previsão dos acordos penais admitirem penas de prisão sem processo.

Em primeiro lugar, há uma restrição de ordem constitucional. A liberdade individual é um bem indisponível, e sua supressão somente pode ser determinada pelo Estado por meio de uma decisão judicial. Logicamente, trata-se de decisão judicial que examine provas, e não que simplesmente homologue um acordo realizado entre as partes sem base em qualquer material probatório (uma vez que os elementos existentes, quando do oferecimento da denúncia, são apenas indiciários).

[...]

A segunda restrição é de ordem prática. Como a prisão tem um custo social altíssimo (pois inocentes também aceitarão acordos), ela não pode ser fruto de uma negociação onde não se examinam provas e não há possibilidade de defesa. Além disso, aumentar prisões por meio de acordos implodirá nosso sistema carcerário, já superlotado. O remédio acabaria sendo pior do que a doença, porque presídios lotados são um conhecido foco de violência e de fortalecimento do crime organizado. **Logo, acordos devem ser usados apenas para penas alternativas à prisão.**”

Entendemos, portanto, que **o acordo apenas pode ser admitido se a pena a ser aplicada de forma imediata for restritiva de direitos ou multa.**

⁸ BOTTINO, Thiago. Medidas para introduzir soluções negociadas no processo penal e na lei de improbidade. In: BARANDIER, Marcio (Org.). Lei anticrime? 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 179.

Sugerimos, além disso, que a homologação do acordo se dê em audiência, oportunidade em que o juiz deverá aferir: **a)** se o imputado aceitou voluntariamente o acordo; **b)** se o imputado tem conhecimento de sua situação perante a imputação formulada e os fatos descritos pelo acusador, além das consequências de seu ato de aceite ao acordo, tanto em relação aos direitos a que renuncia quanto às punições que a ele serão impostas, além de seus efeitos colaterais; e **c)** se existem elementos, além da confissão, que sustentem o reconhecimento da culpabilidade.

Todos esses elementos são fundamentais para a validade do acordo. Os dois primeiros referem-se à **voluntariedade** e à **inteligibilidade**, que **também são observados no modelo norte-americano**. Nesse momento, *“ao juiz compete assegurar que, ao formular a declaração de culpa, as consequências dessa assertiva sejam inteligíveis ao acusado, que ele bem compreenda os seus efeitos no processo. Da mesma forma, o juiz deve se assegurar de que a declaração é voluntária, seja a espontânea ou a decorrente de acordo com a acusação, vale dizer, livre de coerção, coação ou falsas promessas”*⁹.

O terceiro diz respeito à **base fática** que sustenta o reconhecimento da culpabilidade, e *“refere-se à cautela do juízo de verificar, antes da aceitação da declaração de culpado, se há indícios suficientes da prática ilícita e sua autoria, a partir da observação de cada um dos elementos dos delitos imputados, para se convencer de que o acusado não está se declarando culpado quando é inocente”*¹⁰.

Por fim, sugerimos deixar claro que, no caso de concurso de crimes, **o acordo firmado com um dos corréus não pode servir de prova em relação aos outros**.

A sugestão de redação que propomos, portanto, é a seguinte:

“Art. 283. Após o recebimento motivado da denúncia e até o início da audiência de instrução, e não sendo o

⁹ CASTRO, Ana Lara Camargo de. Plea Bargain: resolução penal pactuada nos Estados Unidos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 69.

¹⁰ CASTRO, Ana Lara Camargo de. Plea Bargain: resolução penal pactuada nos Estados Unidos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 81.

caso de suspensão condicional do processo ou de transação penal, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer a aplicação imediata de pena.

§ 1º O acordo apenas será cabível nos crimes em que, feito o cálculo da pena nos termos deste artigo, seja possível substituir a pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, multa ou ambas, em conformidade com o estabelecido no Código Penal.

§ 2º São requisitos do acordo de que trata o caput deste artigo:

I – a confissão, total ou parcial, em relação aos fatos imputados na peça acusatória;

II – o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada no mínimo previsto na cominação legal, desconsideradas eventuais circunstâncias agravantes ou causas de aumento da pena, e que seja ela substituída por pena restritiva de direitos, multa ou ambas;

III – a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção das provas por elas indicadas.

§ 3º Se incidir, no caso concreto, causa de diminuição de pena, será ela aplicada no máximo legal.

§ 4º A pena poderá ser, ainda, diminuída em até 1/3 (um terço) do mínimo previsto na cominação legal, se as condições pessoais do agente e a menor gravidade das consequências do crime o indicarem.

§ 5º A condenação em razão do acordo não poderá acarretar pena privativa de liberdade.

§ 6º Se houver cominação cumulativa de pena de multa, esta também será aplicada no mínimo legal, devendo o valor constar do acordo.

§ 7º O acusado ficará isento das despesas e custas processuais.

§ 8º Para a homologação do acordo, será realizada audiência designada para essa finalidade, oportunidade em que o juiz observará o cumprimento formal dos requisitos previstos neste artigo e deverá verificar:

I – se o imputado aceitou voluntariamente o acordo;

II – se o imputado tem conhecimento de sua situação perante a imputação formulada e os fatos descritos pelo acusador, além das consequências de seu ato de aceite ao acordo, tanto em relação aos direitos a que renuncia quanto às punições que a ele serão impostas, além de seus efeitos colaterais;

III – se existem indícios suficientes, além da confissão, que sustentem o reconhecimento da culpabilidade.

§ 9º Para todos os efeitos, a homologação do acordo é considerada sentença condenatória.

§ 10. Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos, ficando as partes proibidas de fazer quaisquer referências aos termos e condições então pactuados, tampouco o juiz em qualquer ato decisório.

§ 11. Em caso de crime cometido em concurso de agentes, o acordo com um dos corréus firmado nos termos deste artigo não depende da vontade dos demais e não pode ser utilizado como prova.

Art. 284. Não havendo acordo entre acusação e defesa, o processo prosseguirá na forma do rito ordinário.”

B) EMENDAS APRESENTADAS

Passa-se à análise das emendas apresentadas e que se relacionam às matérias afetas a esta Relatoria Parcial.

B.1) EMENDA Nº 20/2019

A emenda nº 20/2019, de autoria da nobre Deputada Adriana Ventura, busca inserir um novo Capítulo ao projeto, intitulado “*DO ACORDO PENAL*”, e se baseia, conforme apontado pela própria autora, no Projeto de Lei nº 882/2019 (denominado “*Pacote Anticrime*”).

Todavia, tendo em vista que o projeto já possui um capítulo destinado ao acordo entre a acusação e o imputado (intitulado “*DO PROCEDIMENTO SUMÁRIO*”, e que foi acima analisado), não vemos razão para inserir outro capítulo sobre a mesma matéria.

Além disso, a emenda, ao contrário do que propomos acima, admite que, em razão do acordo, **aplique-se uma pena privativa de liberdade**. Não fosse só, a emenda não limita os crimes em relação aos quais o acordo seria possível, **admitindo-o em qualquer caso**, o que não nos parece o mais adequado.

Em face do exposto, **sugerimos a rejeição da emenda nº 20/2019.**

B.2) EMENDA Nº 48/2019

A emenda nº 48/2019, de autoria do nobre Deputado Sanderson, tem o objetivo – naquilo que diz respeito a esta Relatoria Parcial – alterar a redação do art. 4º do Projeto, para retirar a expressão “*vedada a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação*”.

Entendemos, porém, que **essa vedação é uma das principais características do sistema acusatório**, que é o modelo expressamente adotado pelo projeto, conforme já assentado na análise feita acima.

Em razão disso, **sugerimos a rejeição da emenda nº 48/2019.**

C) PROJETOS DE LEI APENSADOS

Passemos, agora, à análise das proposições apensadas e que cuidam de temas relacionados a esta Relatoria Parcial.

C.1) PROJETOS DE LEI Nº 4524/2019 E 9174/2017

O Projeto de Lei nº 4524/2019, de autoria do Deputado Coronel Tadeu, cuida do acordo penal nos mesmos termos do Projeto de Lei nº 882/2019 (denominado “*Pacote Anticrime*”). Por sua vez, o Projeto de Lei nº 9174/2017, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame também apresenta uma proposta de introdução do acordo penal no Código de Processo Penal.

Essas proposições, porém, ao contrário do que propomos acima, admitem que, em razão do acordo, **aplique-se uma pena privativa de liberdade**, o que, em nossa visão, **afronta a ordem constitucional vigente** (por tudo que já expusemos anteriormente). Não fosse só, os projetos não limitam os crimes em relação aos quais o acordo seria possível, **admitindo-o em qualquer caso**, o que não nos parece o mais adequado.

Dessa forma, votamos pela adequada técnica legislativa, pela **inconstitucionalidade, pela injuridicidade e, no mérito, pela rejeição** dos PLs nº 4524/2019 e 9174/2017.

D) CONCLUSÃO

Diante do exposto, votamos pela:

- a) **Constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa** da parte do Projeto de Lei n.º 8.045, de 2010, cuja relatoria me foi atribuída (arts. 1º ao 7º, 283 e 284) e, no mérito, pela sua **aprovação, com as emendas ora apresentadas**;
- b) **Constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa** e, no mérito, pela **rejeição** da Emenda n.º 48/2019;

- c) **Adequada técnica legislativa, injuridicidade, inconstitucionalidade**, e, no mérito, pela **rejeição** da Emenda nº 20/2019;
- d) **Adequada técnica legislativa, inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica** legislativa e, no mérito, pela **rejeição** dos Projetos de Lei nº 4524/2019 e 9174/2017;

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada MARGARETTE COELHO
Relatora-Parcial

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 8045, DE 2010, DO SENADO FEDERAL, QUE TRATA DO "CÓDIGO DE PROCESSO PENAL" (REVOGA O DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 1941. ALTERA OS DECRETOS-LEI Nº 2.848, DE 1940; 1.002, DE 1969; AS LEIS Nº 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

PROJETO DE LEI Nº 8.045, DE 2010

Código de Processo Penal.

EMENDAS APRESENTADAS PELA RELATORA-PARCIAL

EMENDA N.º 1

Dê-se ao art. 283 do Projeto de Lei nº 8.045, de 2010, a seguinte redação:

"Art. 283. Após o recebimento motivado da denúncia e até o início da audiência de instrução, e não sendo o caso de suspensão condicional do processo ou de transação penal, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer a aplicação imediata de pena.

§ 1º O acordo apenas será cabível nos crimes em que, feito o cálculo da pena nos termos deste artigo, seja possível substituir a pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, multa ou ambas, em conformidade com o estabelecido no Código Penal.

§ 2º São requisitos do acordo de que trata o caput

deste artigo:

I – a confissão, total ou parcial, em relação aos fatos imputados na peça acusatória;

II – o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada no mínimo previsto na cominação legal, desconsideradas eventuais circunstâncias agravantes ou causas de aumento da pena, e que seja ela substituída por pena restritiva de direitos, multa ou ambas;

III – a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção das provas por elas indicadas.

§ 3º Se incidir, no caso concreto, causa de diminuição de pena, será ela aplicada no máximo legal.

§ 4º A pena poderá ser, ainda, diminuída em até 1/3 (um terço) do mínimo previsto na cominação legal, se as condições pessoais do agente e a menor gravidade das consequências do crime o indicarem.

§ 5º A condenação em razão do acordo não poderá acarretar pena privativa de liberdade.

§ 6º Se houver cominação cumulativa de pena de multa, esta também será aplicada no mínimo legal, devendo o valor constar do acordo.

§ 7º O acusado ficará isento das despesas e custas processuais.

§ 8º Para a homologação do acordo, será realizada audiência designada para essa finalidade, oportunidade em que o juiz observará o cumprimento formal dos requisitos previstos neste artigo e deverá verificar:

I – se o imputado aceitou voluntariamente o acordo;

II – se o imputado tem conhecimento de sua situação perante a imputação formulada e os fatos descritos pelo acusador, além das consequências de seu ato de aceite ao acordo, tanto em relação aos direitos a que renuncia quanto às punições que a ele serão impostas, além de seus efeitos colaterais;

III – se existem indícios suficientes, além da confissão, que sustentem o reconhecimento da culpabilidade.

§ 9º Para todos os efeitos, a homologação do acordo é considerada sentença condenatória.

§ 10. Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos, ficando as partes proibidas de fazer quaisquer referências aos termos e condições então pactuados, tampouco o juiz em

qualquer ato decisório.

§ 11. Em caso de crime cometido em concurso de agentes, o acordo com um dos corréus firmado nos termos deste artigo não depende da vontade dos demais e não pode ser utilizado como prova.”

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada MARGARETTE COELHO
Relatora-Parcial