



**A contribuição dos princípios da unidade e independência do
ministério público e seus mecanismos de controle para
prevenir arbitrariedades na pactuação de acordos penais**

**The contribution of the principles of unity and independence of
the public prosecutor's office and its control mechanisms to
prevent arbitrariness in the agreement of criminal agreements**

**La contribución de los principios de unidad e independencia
del ministerio público y sus mecanismos de control para
prevenir la arbitrariedad en la concertación de acuerdos
penales**

Letícia Lemgruber Francischetto

Doutoranda em Direito

Instituição: Faculdade de Direito de Vitória (FDV)

Endereço: R. Juiz Alexandre Martins de Castro Filho, 215, Santa Lucia,

Vitória - ES, CEP: 29056-295

E-mail: leticialemgruber@hotmail.com

Américo Bedê Freire Júnior

Doutor em Direito

Instituição: Faculdade de Direito de Vitória (FDV)

Endereço: R. Juiz Alexandre Martins de Castro Filho, 215, Santa Lucia,

Vitória - ES, CEP: 29056-295

E-mail: bedede@jfes.jus.br

RESUMO

O artigo tem como objetivo principal examinar a tensão entre a discricionariedade e a necessidade de controle na celebração de acordos penais. Ele analisa a contribuição dos princípios da unidade e independência funcional do Ministério Público na prevenção de arbitrariedades. Por meio de uma metodologia que combina análise de doutrina, legislação e jurisprudência pertinentes ao tema, com o intuito de construir um panorama completo e atualizado da questão. Através dessa análise, buscamos contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público em acordos penais. A pesquisa pretende investigar os mecanismos de controle, incluindo o planejamento estratégico e a normatização do CNMP. Os resultados encontrados apontam para a importância do equilíbrio entre a autonomia e o controle para assegurar a legitimidade e a justiça nos acordos. Conclui-se que as metas estabelecidas nos programas de atuação vinculam os membros do Ministério Público, não lhes sendo possível invocar o princípio da independência funcional. Assim, o estudo oferece contribuições relevantes para o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público em acordos penais.



Palavras-chave: acordos penais, Ministério Público, discricionariiedade, controle.

ABSTRACT

The main objective of this article is to examine the tension between discrimination and the need for control in the celebration of penal agreements. It analyzes the contribution of two principles of unity and functional independence of the Public Ministry in the prevention of arbitrariness. By means of a methodology that combines analysis of literature, legislation and jurisprudence relevant to the topic, in order to construct a complete and updated panorama of the question. Through this analysis, we seek to contribute to the strengthening of the Public Ministry's adjustment in penal agreements. The research aims to investigate the control mechanisms, including the strategic planning and regulations of the CNMP. The results found point to the importance of the balance between autonomy and control to ensure the legitimacy and justice of our agreements. It is concluded that the goals established in the adjustment programs link the members of the Public Ministry, and it is not possible to invoke the principle of functional independence. Assim, the study offers relevant contributions for the improvement of the Public Ministry's performance in penal agreements.

Keywords: penal agreements, Public Prosecutor's Office, discretion, control.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo principal examinar la tensión entre la discriminación y la necesidad de control de la celebración de acuerdos penales. Ele analisa a contribuição dos princípios da unidade e independência funcional do Ministério Public na prevenção de arbitrariedades. Por meio de uma metodologia que combina análise de doutrina, legislação y jurisprudencia pertinentes al tema, con el intuito de construir un panorama completo y actualizado de la cuestión. Através de este análisis, buscamos contribuir para el aprimoramento da atuação do Ministério Público em acordos penais. A pesquisa pretende investigar los mecanismos de control, incluido el planeamiento estratégico y la normatización del CNMP. Los resultados encontrados apontam para la importancia del equilibrio entre la autonomía y el control para asegurar la legitimidad y la justicia de nuestros acuerdos. Concluyendo que como metas establecidas en los programas de acción vinculan a los miembros del Ministerio Público, no pueden invocar el principio de independencia funcional. Assim, el estudio ofrece contribuciones relevantes para el desempeño de la acción del Ministerio Público en acuerdos penales.

Palabras clave: acuerdos penales, Ministerio Público, discreción, control.



1 INTRODUÇÃO

A celeridade da justiça e a busca pela efetividade das investigações criminais impulsionaram a adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos no sistema penal brasileiro. Entre essas iniciativas, os acordos de não persecução penal e os acordos de colaboração premiada se destacam como instrumentos que visam a otimizar o uso dos recursos do sistema de justiça e a promover a responsabilização dos infratores. No entanto, a flexibilidade inerente a esses acordos, necessária para sua efetividade, gera espaços de discricionariedade que podem ensejar arbitrariedades, comprometendo a legitimidade e a justiça do processo.

A atuação do Ministério Público nesses acordos é crucial, pois a instituição detém o poder de decidir sobre a celebração, os termos e as consequências desses ajustes. Sua atuação se encontra condicionada por princípios institucionais fundamentais, a saber, a unidade e a independência funcional, ambos garantidos constitucionalmente e essenciais para a correta aplicação da lei. A conciliação desses princípios – a unidade, que busca coesão e uniformidade na atuação institucional, e a independência, que assegura a autonomia do membro do Ministério Público na aplicação do Direito – apresenta-se como um desafio e pode auxiliar na prevenção de arbitrariedades.

Este trabalho se propõe a analisar como os princípios da unidade e da independência funcional do Ministério Público, articulados com seus mecanismos internos de controle, contribuem para prevenir a ocorrência de arbitrariedades na pactuação de acordos de não persecução penal e de colaboração premiada. A pesquisa investiga a tensão entre a discricionariedade necessária para a flexibilidade dos acordos e a necessidade de mecanismos que garantam a legitimidade e a justiça dos resultados. A investigação se concentra na análise da atuação do Ministério Público, buscando identificar os pontos de maior vulnerabilidade à arbitrariedade e os instrumentos mais eficazes para seu controle.



2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ESPAÇOS DE DISCRICIONARIEDADE NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E NO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA

Dentre as iniciativas para fazer frente ao objetivo político-criminal de celeridade do sistema de justiça punitivo, foi previsto o acordo de não persecução penal. Tal instituto representa uma alternativa de diversificação procedimental ao julgamento *full trial* perante o Poder Judiciário. Não define, por si só, culpabilidade, nem justifica a imposição de penas. Representa um instituto consensual não punitivo, uma via alternativa à persecução criminal.

O acordo de não persecução penal (ANPP) foi previsto inicialmente no artigo 18 da Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e posteriormente recebeu previsão legal através da Lei 13.964/2019, que introduziu o artigo 28-A no Código de Processo Penal.

Tal acordo é cabível para infrações penais com pena mínima em abstrato inferior a quatro anos, cometidas sem violência ou grave ameaça, devendo o ajuste ser necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Ou seja, casos em que a procedência da denúncia e a prolação de uma sentença condenatória não gerariam o recolhimento do infrator à prisão (artigo 44, I, do Código Penal).

As condições previstas para o acordo envolvem a reparação do dano ou a restituição da coisa à vítima (exceto na impossibilidade de fazê-lo); a renúncia voluntária aos bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; a prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução; o pagamento de prestação pecuniária à entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou ainda o cumprimento, por prazo



determinado, de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Não obstante não tenham natureza jurídica de pena, as medidas de responsabilização do acordo podem abranger obrigações equivalentes a penas restritivas de direito ou aos efeitos da condenação (prestação de serviços à comunidade, prestação pecuniária, perda do valor da fiança). O que as difere das penas é o fato de serem aceitas voluntariamente pelo infrator e não implicarem sanção penal imposta como consequência do reconhecimento do crime.

O § 2.º do artigo 28-A do CPP elenca as hipóteses nas quais o ANPP não será cabível. O § 3.º determina sua formalização por escrito e o § 4.º exige audiência judicial para homologação do acordo, ocasião na qual o magistrado irá ouvir o infrator e verificar sua voluntariedade, além da legalidade da avença. Caso descumprido, o acordo deverá ser rescindido judicialmente, seguindo-se à deflagração da persecução penal judicial, em cujo âmbito a confissão detalhada será confrontada com as demais provas quando da análise do mérito pelo julgador.

Para além do acordo de não persecução penal, que integra uma consensualidade de pura reprimenda, cujo objetivo é contribuir com a celeridade do sistema de justiça criminal, a consensualidade de colaboração se apresenta como uma técnica especial de investigação. Cuida-se de meio de obtenção de prova que estimula a contribuição de um coautor ou partícipe para elucidação do crime, mediante uma contrapartida estatal que o recompense com benefícios, como imunidade, garantia de redução de pena e garantia de sua integridade física.

A sedução no oferecimento de vantagens aos colaboradores, aliada à previsão de punições graves, decorre da obrigação do Estado de obter êxito na persecução criminal da criminalidade organizada. Isso diante das dificuldades inerentes à investigação nesta seara. Transformações sociais, o avanço da tecnologia e a quebra das fronteiras físicas pela internet impactaram a corrupção praticada por uma criminalidade organizada, cujas principais características



envolvem a pluralidade de agentes, a permanência, a finalidade de lucro, a organização estruturada, além da divisão de tarefas, compartimentação, vinculação com o Estado e pacto de silêncio, apontado como o maior obstáculo à descoberta das organizações criminosas.

Vários dispositivos legais previram hipóteses de colaboração premiada e trataram dos benefícios a serem concedidos a quem colabora com a persecução penal, como o art. 8.º, parágrafo único, da Lei 8.072/1990 (crimes de quadrilha ou bando); art. 25, § 2.º, da Lei 7.492/1986 (crimes praticados contra o sistema financeiro nacional); art. 16, parágrafo único, da Lei 8.137/1990 (crimes contra a ordem tributária); art. 159, § 4.º, do Código Penal (extorsão mediante sequestro); art. 1.º, § 5.º, da Lei 9.613/1998 (crimes de lavagem de capitais); arts. 13 e 14 da Lei 9.807/1999 (programa de proteção à vítimas e testemunhas); art. 41 da Lei 11.343/2006 (tráfico de drogas); art. 87 da Lei 12.529/2011 (infrações contra a ordem econômica); e arts. 3-A e seguintes da Lei 12.850/2013 (organizações criminosas, com as alterações promovidas pela Lei 13.964/2019).

O artigo 4º. da Lei 12.850/2013 indica os critérios para nortear o que pode ser pactuado entre Ministério Público e colaborador, sendo necessário considerar a eficácia da colaboração, no que se refere a cada inciso, ampliando-se a extensão dos benefícios conforme a eficácia de cada um. Essa eficácia pode dizer respeito ao momento da colaboração, à quantidade de provas apontadas, as circunstâncias do crime, dentre outros aspectos. A previsão do inciso III do referido artigo 4º. autoriza inclusive a inclusão de regras de *compliance* no acordo de colaboração, o que pode ser um elemento útil, na hipótese de pactuação conjunta de acordo de colaboração com os infratores pessoas físicas e acordo de leniência com a pessoa jurídica que integram. A Orientação Conjunta n. 01/2018, da 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, já sugeria, mesmo antes da Lei 13.964/2019, vários parâmetros e boas práticas a serem observados nos acordos de colaboração premiada (muitos replicados na lei em questão).

O inciso II do §7º do artigo 4º. da Lei 12.850/2013, com a nova redação dada pela Lei 13.964/2019, vedou a pactuação de cláusulas que “violem o critério



de definição do regime inicial de cumprimento de pena” do artigo 33 do Código Penal e as regras dos regimes previstos no Código Penal, bem como os requisitos de progressão previstos no §5º. do mesmo artigo (que prevê a possibilidade de redução da pena até a metade ou progressão de regime, ainda que ausentes os requisitos objetivos, para colaborações posteriores à sentença). Ou seja, os acordos de colaboração deverão trabalhar com os três regimes previstos no Código Penal (fechado, semiaberto e aberto). Mas nada impede que o acordo pactue a redução da pena à metade depois de publicada a sentença e previsões de progressão de regime mesmo antes do preenchimento dos requisitos objetivos.

Tanto o acordo de não persecução penal quanto a colaboração premiada compartilham espaços de discricionariedade, ou seja, não existe um regramento legal extremamente detalhado para tais acordos, que engesse a atuação das partes ao ponto de se saber previamente absolutamente tudo que será pactuado, até em decorrência do fundamento básico para um acordo, que é a autonomia da vontade, por parte do infrator, e a pactuação por meio de cedências recíprocas.

intervenção nos direitos fundamentais. E toda intervenção em um direito fundamental demanda uma justificativa formal e material, afinal os direitos fundamentais são, em um primeiro lugar, direitos de proteção dirigidos contra o Estado. A justificativa formal é a reserva de lei, que exige não só normas de competência (que distribuem internamente as tarefas, no Estado), mas também normas de autorização (que disciplinam, estas sim, as intervenções que podem ser feitas). E a justificativa material é a proporcionalidade.

De-Lorenzi replica esta ideia e difere legalidade geral (que exige que toda ação estatal possua um fundamento constitucional ou legal) de legalidade penal (exigência de fixação prévia em lei formal, abstrata e objetiva, das condutas criminosas e das punições). A legalidade penal está fundada em proteger o indivíduo contra o Estado (e não na realização de interesses coletivos) e abrange os acordos, já que eles afetam de forma direta o conteúdo da intervenção penal. O mandado de determinação exige lei penal clara, precisa, para cumprir a



exigência de justificação racional do poder estatal e evitar subjetivismo, aplicação arbitrária ou dificuldade de o cidadão prever as condutas criminosas e suas consequências. Além disso, o mandado de determinação proíbe ainda a “concessão de espaços amplos de discricionariedade no exercício do poder punitivo, ou seja, a concessão de liberdade para o Ministério Público e os tribunais decidirem com base em apreciações subjetivas – o ponto de vista individual – acerca da melhor solução para o caso concreto”.

Os espaços de indeterminação que permeiam os acordos penais tornariam a decisão no caso concreto “imprevisível, incerta e potencialmente arbitrária” (já que os critérios para realização dos acordos seriam subjetivos), além de conduzir “à falta de clareza sobre a conduta proibida e suas consequências jurídicas”. É necessário, portanto, que a lei contenha um regramento detalhado dos acordos, que seus aspectos essenciais sejam “conhecidos *ex ante* e judicialmente controlados *ex post*”, de forma que sejam capazes “de limitar a liberdade da decisão e tornar previsíveis seus critérios”.

O que está no centro da discussão, portanto, é a legitimidade de uma solução consensual não precedida de um regramento detalhado prévio que controle a discricionariedade, evite apreciações subjetivas e arbitrariedades na pactuação dos acordos.

2.2 PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Paralelamente ao extenso rol de atribuições a serem exercidas pelo Ministério Público, a Constituição Federal previu os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional aplicáveis à instituição.

Não existe consenso sobre o conteúdo de cada um, seja na doutrina, seja nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e no âmbito do próprio Ministério Público brasileiro.

Mazzilli define a unidade a partir de um aspecto estrutural, para significar que os membros do Ministério Público integram um só órgão, sob a direção de um só chefe. Para o autor, a unidade seria exclusiva para cada Ministério



Público. Já Silva defende que a unidade atinge o Ministério Público como um todo, havendo apenas um arranjo organizacional entre o Ministério Público Federal, dos estados e do Distrito Federal e Territórios, postura que nos parece mais adequada.

O princípio da indivisibilidade, para Mazzilli, decorre da unidade, mas tem uma conotação procedimental, na medida em que significa que os membros podem ser substituídos uns pelos outros (não arbitrariamente). Já Zenkner defende que a indivisibilidade proíbe a atuação simultânea e transversal, em um mesmo processo, de dois órgãos do Ministério Público com a mesma função.

E a independência funcional estaria ligada à liberdade com que os membros do Ministério Público exercem seu ofício em face de outros órgãos da própria instituição, com ausência de hierarquia funcional, isto é, só adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis. Ela decorre da qualidade de agentes políticos dos membros, ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, que decidem com plena liberdade funcional.

Se por um lado a preponderância da unidade contribuiria com a segurança a partir da uniformidade institucional, haveria o risco de os membros serem reduzidos a reprodutores da ideologia da chefia hierárquica. Doutra feita, a prevalência da independência funcional enfraqueceria a coesão institucional, valorizaria a subjetividade e aumentaria as divergências internas. Por isso Coura adota a premissa no sentido de que nenhum dos dois princípios deve prevalecer sobre o outro, mas sim serem conjugados equilibradamente. Ainda, deve o membro do Ministério Público utilizar fundamentação adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito ao exercer sua independência funcional, adotando uma justificação interna (referência aos textos normativos formalmente válidos) e uma justificação externa (na dúvida, recorrer a precedentes, decisões de outras esferas e outras fontes de direito).

Para o autor, a unidade se aproxima do juízo de criação do direito e vincula o membro à ordem jurídica vigente. Já a independência funcional se enquadra no juízo de aplicação do direito e autoriza uma “interpretação



construtiva do texto normativo preexistente à luz das circunstâncias do caso concreto e em busca da norma jurídica adequada”.

Entre o fato concreto e a norma haverá sempre a interpretação. E a Constituição Federal, ao assegurar a independência funcional dos membros do Ministério Público, implementou um princípio garantia, que se destina precisamente à proteção da sociedade. Na interpretação da tutela adequada para aquele caso concreto, cada Promotor Natural (definido a partir de regras previamente estabelecidas) se vincula à integridade do ordenamento jurídico (Constituição Federal, legislação ordinária, precedentes, analogia, fontes do direito) e está sujeito à fundamentação adequada e controle revisional pelo artigo 28 do CPP ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, no caso do Ministério Público Estadual, ou Câmaras de Revisão, no caso do Ministério Público Federal.

Dito isto, na prática a dificuldade é como alcançar um compromisso institucional com a unidade no trato das negociações no direito punitivo (para assegurar o respeito à igualdade e a segurança jurídica) se o Ministério Público é formado por membros que possuem independência de agir e se é necessário assegurar uma margem de plasticidade na regulamentação dos parâmetros para negociação (para oportunizar a proporcionalidade e a individualidade da sanção).

2.3 COMO COMPATIBILIZAR UNIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Goulart propõe uma dimensão dúplice ao princípio da unidade, com um aspecto estrutural e uma conotação política. No âmbito estrutural, a instituição é una (estruturada administrativamente como órgão único, integrada por seus membros, sob a direção de um chefe). Em sua conotação política, a instituição (pelo conjunto de seus membros) deve se voltar à consecução de seu objetivo estratégico. Unidade e objetivo estratégico “transitam numa via de mão dupla”, sendo que a unidade “deve ser construída democraticamente”, por cada Ministério Público, a partir de uma consulta popular e da elaboração de Planos



e Programas de Atuação. Neste sentido, o princípio da independência funcional, para além da liberdade de consciência e da atuação pelo parâmetro da juridicidade, vincular-se-ia à observância do planejamento estratégico da instituição.

Ademais, a independência funcional, ao lado de outras garantias previstas para os membros do Ministério Público (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) tem por fundamento impedir pressões externas e internas no exercício da atividade-fim, atuando, portanto, como uma garantia da própria sociedade (no sentido de que não haverá pressões do poder na atuação dos membros do Ministério Público). Ocorre que a liberdade dos membros do Ministério Público para atuarem conforme a sua consciência e o Direito não dá, por si só, a exata medida do princípio da independência funcional. A precisa medida deste princípio decorre da sua relação com o planejamento estratégico. Essa compreensão também se justifica por melhor se ajustar a uma dimensão democrática da instituição. Isso porque, diante do extenso rol de atribuições, o melhor desempenho de tais funções pressupõe a definição de prioridades e metas, democraticamente, para se atingir resultados efetivos e cumprir o papel de agente de transformação social da instituição.

Para Cambi, ao mesmo tempo em que a independência funcional torna o membro do Ministério Público imune a pressões, ela não autoriza um agir contrário ao ordenamento jurídico ou baseado em pautas pessoais ou subjetivas. Pelo contrário, a independência funcional deve ser interpretada em conjunto com a legalidade, moralidade e eficiência. E é neste sentido que o membro se vincula ao planejamento estratégico, já que é precisamente o planejamento estratégico que será “capaz de otimizar os recursos humanos e potencializar os resultados”. O autor sugere harmonizar os princípios da unidade e independência a partir de uma conotação política-institucional do primeiro, através da definição dos planos, prioridades e meios de cumprimento da estratégia estabelecida, a formar uma “unidade ideológica e de ação”:

Assim, se o princípio da independência funcional afasta qualquer forma de ingerência nas atividades-fim desenvolvidas pelos membros do



Ministério Público, não impede que os órgãos da Administração Superior, pela permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico, garanta a unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público.

Como mandados de otimização, ambos os princípios – da unidade e da independência funcional – podem conflitar, mas tal conflito deve ser solucionado com respeito às diretrizes gerais traçadas para toda a instituição – que deve seguir os objetivos, metas e diretrizes traçados pelo planejamento estratégico, construído de forma democrática pelos membros do Ministério Público (isto é, de forma a ser uma política institucional impessoal, que coloca o sentimento coletivo majoritário acima das percepções, vontades ou opiniões individuais) – e, destarte, sem prejuízo das convicções jurídicas, políticas e ideológicas dos promotores e procuradores, todos chamados a contribuir com a construção dos objetivos institucionais prioritários.

Ao lado das metas e dos planos de ação que compõem o planejamento estratégico, a observância dos atos normativos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) há de funcionar como um vetor interpretativo da atividade finalística do membro, no âmbito da sua independência funcional. Tais atos normativos se inserem nas *atividades meio*, de observância obrigatória pelos membros (artigo 10, XII, e artigo 43, XIV, Lei 8.625/1993). Isso contribui para a operabilidade da atuação finalística, conciliando a tarefa interpretativa com o princípio da unidade e com o planejamento estratégico.

O planejamento estratégico e as normativas do CNMP, portanto, apresentam-se como o fio condutor que alinha (confere uma organicidade sistêmica) a independência funcional e a natureza político-institucional do Ministério Público (agentes políticos) com a unidade institucional e os princípios da igualdade e da segurança jurídica.

No âmbito da atuação negocial, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Resolução 118/2014, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição; a Resolução 181/2017, que previu em seu artigo 18 o acordo de não persecução penal; e a Recomendação 34/2016, no sentido de ser priorizado o planejamento de questões, a partir da relevância social dos temas e da busca de efetividade (o que ficou conhecido como poder de agenda da instituição). Expediu, ainda, a Recomendação n. 42/2016, no sentido de serem estabelecidos critérios objetivos e transparentes que permitam a priorização da



atuação em casos de maior relevância e maior retorno ao erário, no âmbito do combate à corrupção.

Neste contexto, o não cumprimento das metas fixadas e a não observância da normatização expedida pelo CNMP demanda do membro arcar com o ônus argumentativo. Para Zaneti Jr., em caso de “dilema interpretativo, deverá o Ministério Público tomar uma atitude, ao mesmo tempo, de compromisso institucional com a unidade e de autocontrole em relação à independência”.

2.4 INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS ACORDOS DE COLABORAÇÃO.

A transversalidade dos acordos de colaboração demanda a compatibilização entre a unidade do evento fático ilícito e suas repercussões nas distintas esferas de responsabilização. Com objetivo de compatibilizar a confissão da pessoa jurídica no acordo de leniência com o reflexo sancionatório nas condutas de outras pessoas jurídicas e de pessoas físicas que atuaram concretamente nos fatos confessados, o Ministério Público Federal passou a celebrar Termos de Adesão ao acordo leniência originário com os interessados (Nota Técnica 01/2017 da 5ª Câmara de Combate à Corrupção). Essa adesão e participação dos coautores interessados é importante para instrumentalizar o desbaratamento dos ilícitos delatados, além de evitar conflitos de interesses entre a pessoa jurídica beneficiada com a leniência e as pessoas físicas que praticaram as condutas no mundo fático. Por isso prever, na leniência originária, a extensão dos benefícios aos coautores interessados (pessoas físicas e jurídicas), nas distintas esferas de responsabilização, é uma condição que alcança um peso especial para os envolvidos nas tratativas, além de conferir segurança jurídica e legitimar a descoberta de ilícitos complexos por parte do Estado. O Ministério Público passou a estipular, portanto, no acordo de leniência originário, as condições das adesões pelos interessados. Cada Termo de Adesão, por sua vez, pactuará concretamente os benefícios com o coautor



interessado, a partir dos resultados revelados por cada aderente, alcançando um verdadeiro efeito cascata das colaborações.

O problema é que o membro do Ministério Público que pactua o acordo de leniência originário tem suas atribuições definidas territorialmente e recebe fatos delatados ocorridos em locais distintos, por diversas pessoas jurídicas e físicas, geralmente fora de sua esfera de atribuição. A solução encontrada foi permitir que o acordo de leniência originário abranja um escopo amplo, qual seja, a delação de fatos ilícitos praticados em diversos locais, por distintas pessoas, com possibilidade de extensão dos efeitos da leniência à esfera penal, cível e administrativa sancionadora. O fundamento para tanto é o fato de que o membro do Ministério Público, ao celebrar o acordo de leniência originário, cristaliza a tutela adequada (aferição do cumprimento da lei e atendimento ao interesse público) e articula a unidade da instituição para aquele caso concreto. Por isso a leniência originária veicula a unidade do Ministério Público perante os colaboradores e também perante os demais membros da instituição.

E para que o Promotor Natural referente ao fato delatado desempenhe suas funções, o modelo utilizado foi o do Termo de Aquiescência por parte de Membros do *Parquet*. No acordo originário foram negociados os benefícios legais em favor dos colaboradores e delimitado o espectro de abrangência da adesão. Através desta sistemática o Promotor de Justiça Natural recebe o anexo, ou seja, o material revelado no acordo de leniência e analisa se adere ou não ao acordo, mediante o compromisso de respeitar os termos do originário (Orientação 01/2017 da 5ª Câmara de Combate à Corrupção). Pode ser que a leniência originária tenha previsto somente a possibilidade de ser dada continuidade às investigações dos fatos delatados, ou autorizada a negociação de adesões, para fins cíveis e criminais (com ou sem definição prévia de parâmetros para os benefícios). Em que pese os fatos delatados estarem dentro das atribuições deste segundo membro, para a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a limitação das suas possibilidades de atuação não viola sua independência funcional. Pelo contrário, não cabe a ele rejeitar a validade e eficácia do acordo originário. Caso já exista investigação em



curso e os elementos de prova oferecidos não representarem alterações substanciais, bastará ao segundo membro indicar a inconveniência de sua adesão, através da fundamentação adequada, em face de circunstâncias objetivas (Nota Técnica 01/2020).

Estes modelos adotados pelo Ministério Público Federal para compatibilizar a tutela eficaz do interesse público anticorrupção com o respeito ao que foi pactuado e ao enfraquecimento de posições jurídicas de direitos fundamentais dos infratores-colaboradores revelam o êxito na ponderação dos interesses e direitos em discussão. Revelam ainda a harmonização da independência com a unidade do Ministério Público, na coordenação interna das atribuições de seus membros.

O cumprimento do planejamento estratégico, com as metas democraticamente estabelecidas, bem como das regulamentações e recomendações do CNMP, com utilização da fundamentação constitucionalmente adequada para a hipótese em que isso não ocorrer, e o respeito aos acordos de leniência originários entre os membros do Ministério Público reforça a legitimidade da atuação da instituição se possibilita seu *accountability*.

2.5 MECANISMOS DE CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE

O Ministério Público brasileiro recebeu uma formatação constitucional peculiar (amplo rol de atribuições, titularidade exclusiva da ação penal, colegitimidade na defesa de direitos difusos, condição de agente político e de instituição autônoma com membros dotados de independência funcional, aliado ao princípio da unidade), o que o diferencia de instituições congêneres de outros países democráticos.

A afirmação “confie em nós” ou as virtudes individuais dos membros do Ministério Público não gera o nível de confiança do público que se deve esperar de um governo de leis. A forma como os países implementaram mecanismos de verificação da atuação do Ministério Público variou bastante. Por exemplo, nos



Estados Unidos a responsabilidade eleitoral busca compensar as deficiências de revisão judicial da atuação do Ministério Público (legitimidade democrática). Já em grande parte dos países europeus, uma espécie de responsabilidade burocrática que agrega orientação articulada com hierarquia e revisão interna busca conformar a atividade dos promotores de justiça com o Estado de Direito. São, ao fim e ao cabo, formas de prestação de contas.

Estudo realizado na organização dos serviços do Ministério Público de nove países levantou as reformas destinadas a melhorar a capacidade, a independência e a responsabilidade do órgão, enquanto instituição projetada para atingir objetivos sociais específicos. A pesquisa procurou responder ao questionamento referente ao *quantum* essencial de independência e de medida de responsabilidade perante a sociedade é realmente necessário para que a instituição seja capaz de prestar um serviço neutro e não político de e tomar decisões não arbitrárias no que se refere à aplicação das leis aos casos reais. A conclusão foi no sentido de reconhecer que o Ministério Público é um “ator institucional incorporado em um processo político”, que deve prestar seus serviços de maneira neutra e lógica, devendo existir meios de se “definir, monitorar e garantir essa neutralidade, o que implica prestação de contas a outros atores institucionais”. Um elemento chave é avaliar a “capacidade da promotoria de atingir metas e objetivos legítimos e publicamente desejáveis, resistindo efetivamente a interferências impróprias”. Ou seja, medir sua eficácia pela capacidade de ação para atingir os objetivos públicos legítimos. Isso implicaria em duas coisas. Primeiro, a avaliação do Ministério Público exige a avaliação dos objetivos da sociedade para esse serviço. Segundo, a avaliação deve se concentrar em efeitos pragmáticos, e não no design formal. Por fim, concluiu a pesquisa que “a independência decisória institucional de todo o Ministério Público parece ser mais importante do que a independência de cada Promotor”. O nível de independência dos promotores de justiça é, antes, “um meio de garantir que o Ministério Público execute tarefas socialmente valiosas que lhe atribuímos”.

No caso do Ministério Público brasileiro, sua peculiar formatação



constitucional torna complexa a atividade de fiscalização e orientação. Rememorando o conceito de *accountability* e aplicando suas premissas ao Ministério Público, Rodrigues enfatiza que, no caso da instituição, “o mandante é o povo, que pode manifestar seus interesses de forma direta, por consultas públicas, participação em audiências, e indireta, por meio, por exemplo, das deliberações legislativas”.

Aliando todas essas premissas ao perfil político-institucional do Ministério Público, Goulart destaca a necessidade de seus membros atuarem tendo como norte o projeto democrático delineado pela Constituição Federal, o que exige a definição de estratégia e tática. Só assim será possível cumprir as tarefas que lhes foram designadas.

Além de viabilizar a consecução das metas, o planejamento estratégico é essencial para consolidação de uma atuação resolutiva e para a construção democrática da unidade na instituição. Isso porque ele oportuniza a transparência no atingimento das metas, construídas inclusive a partir da contribuição social oportunizada.

Ao propor a construção democrática da unidade institucional do Ministério Público, Goulart sugere um modelo de definição da participação da sociedade e de elaboração de Planos e Programas de Atuação. Em uma primeira etapa, a Procuradoria-Geral de Justiça coordena a elaboração do Plano Geral de Atuação, abrangendo o levantamento dos principais problemas para comporem a agenda institucional (através de consulta à sociedade, à comunidade científica e aos membros), os debates sobre as formas de enfrentamento dos problemas levantados e a definição de prioridades e metas (através de ampla discussão na classe). Estabelecida uma agenda mínima no Plano Geral, as Promotorias de Justiça elaboram seus Programas de Atuação Local (após audiência pública com a comunidade local, podendo incorporar problemas e metas locais). A partir das informações colhidas nos Programas de Atuação Local, deve ser realizada uma conferência regional para seleção de prioridades e metas para determinada base territorial regional, elaborando-se um Programa de Atuação Integrada. Ou seja, serão construídos planejamentos setoriais, a partir das diretrizes do



planejamento estratégico e das particularidades locais e com participação da sociedade.

Definidas as prioridades e metas, a unidade ideológica e a unidade de ação da instituição são acompanhadas por órgãos de coordenação e gestão administrativa, pelo Conselho Superior, no exercício do poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis (não homologando arquivamentos que indiquem desvios às prioridades e às metas), e pela Corregedoria Geral, através de sua função orientadora e fiscalizadora (acompanhando o cumprimento das metas). A Corregedoria, no caso, atua como verdadeiro instrumento de democracia participativa, pois torna o Ministério Público permeável a um maior controle finalístico pela sociedade.

O cumprimento do planejamento estratégico, portanto, com as metas democraticamente estabelecidas, bem como das regulamentações e recomendações do CNMP, com utilização da fundamentação constitucionalmente adequada para a hipótese em que isso não ocorrer, reforça a legitimidade da atuação do membro do Ministério Público e possibilita o *accountability* da instituição, compensando a ausência de legitimidade democrática (escrutínio eleitoral).

3 METODOLOGIA

A metodologia empregada combina análise de doutrina, legislação e jurisprudência pertinentes ao tema, com o intuito de construir um panorama completo e atualizado da questão. Através dessa análise, buscamos contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público em acordos penais, sugerindo diretrizes que promovam a transparência, a isonomia e a responsabilização, sem comprometer a necessária flexibilidade desses instrumentos essenciais para o sucesso da persecução penal.



4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise realizada neste estudo demonstra a complexa interação entre os princípios da unidade e da independência funcional do Ministério Público e a necessidade de controle na pactuação de acordos penais. A discricionariedade inerente a esses acordos, embora essencial para sua flexibilidade e eficácia, apresenta-se como um espaço de vulnerabilidade à arbitrariedade, exigindo mecanismos eficazes de controle para garantir a legitimidade e a justiça do processo.

A pesquisa evidenciou que a unidade funcional, entendida como a busca pela coerência e uniformidade na atuação institucional, desempenha papel fundamental na prevenção de decisões incongruentes e arbitrárias. O planejamento estratégico, a orientação normativa emanada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a atuação da Corregedoria Geral são instrumentos cruciais para garantir essa unidade e assegurar a aplicação uniforme dos princípios e critérios estabelecidos.

5 CONCLUSÃO

A independência funcional, que garante a autonomia do membro do Ministério Público na aplicação da lei e na interpretação do caso concreto, também é imprescindível para a justa aplicação do direito. A independência, porém, não se configura como licença para decisões arbitrárias ou desvinculadas do ordenamento jurídico, mas sim como garantia de que a decisão será pautada na lei e no interesse público, com a devida fundamentação e sujeita aos mecanismos de controle interno.

Em conclusão, a prevenção de arbitrariedades na pactuação de acordos penais exige o equilíbrio entre a unidade e a independência funcional do Ministério Público. Este equilíbrio se concretiza através de um sistema de controle eficaz que, sem tolher a autonomia necessária para a adequada aplicação da lei em cada caso concreto, assegure a coerência e a uniformidade



na atuação da instituição, garantindo, assim, a legitimidade e a justiça dos acordos e reforçando a credibilidade do Ministério Público perante a sociedade.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf> . Acesso em: 06 jan. 2025.

CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público, **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 57, p. 53-90, jul./set. 2015.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público Brasileiro entre unidade e independência**. São Paulo: LTr, 2015.

DE-LORENZI, Felipe da Costa. **Justiça negociada e fundamentos do direito penal: pressupostos e limites materiais para os acordos sobre a sentença**. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes. **Colaboração premiada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Corregedorias de as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos, **Revista Jurídica Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 01, p. 49-107, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 06 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ZANETI JR., Hermes. **O Ministério Público e o Novo Processo Civil**. Salvador: Juspodivm, 2018.

ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. Salvador: Juspodivm, 2016.