

A TRANSAÇÃO PENAL NOS JUIZADOS
ESPECIAIS CRIMINAIS: O PROMOTOR
DE JUSTIÇA COMO AGENTE DE
PACIFICAÇÃO SOCIAL

*PENAL TRANSACTION IN SPECIAL
CRIMINAL COURTS: THE PROSECUTOR AS
AN AGENT OF SOCIAL PACIFICATION*

A TRANSAÇÃO PENAL NOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS: O PROMOTOR DE JUSTIÇA COMO AGENTE DE PACIFICAÇÃO SOCIAL¹

*PENAL TRANSACTION IN SPECIAL CRIMINAL COURTS: THE
PROSECUTOR AS AN AGENT OF SOCIAL PACIFICATION*

Fernando Fortes Said Filho²

Débora Maria Freitas Said³

RESUMO

A criação dos Juizados Especiais implicou em um novo modelo de persecução penal e, também, na mudança de postura do Ministério Público. O presente artigo tem por objetivo demonstrar que o tradicional papel acusatório até então desempenhado pelo Promotor de Justiça deu lugar a uma função mais atuante em busca da pacificação social, já que a Lei nº 9.099/95 priorizou a aplicação de medidas despenalizadoras como a transação penal. Por meio de revisão bibliográfica, conclui-se que nos Juizados Criminais incumbe ao Promotor formular uma proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direito ou de multa, o que evitaria a instauração do processo penal e uma possível condenação do autor do fato.

Palavras-chave: juizados especiais; Promotor de Justiça; transação penal; pacificação social.

1 INTRODUÇÃO

A obediência às normas jurídicas configura condição de possibilidade para a inserção do indivíduo na sociedade e à própria manutenção da paz social. Ainda assim, por mais organizado que seja, nenhum grupo está imune a eventuais divergências que nele

1 Data de Recebimento: 26/08/2025. Data de Aceite: 27/10/2025.

2 Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Mestre em Direito Público pela Universidade Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Professor de Direito do Instituto Federal do Piauí - IFPI. Advogado. Juiz Leigo do Tribunal de Justiça do Piauí - TJPI (2013 a 2015). Email: ffsaidfilho@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2714540046286643>. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-7742-1570>.

3 Promotora de Justiça do Ministério Público do Piauí - MPPI. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo CEUT. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Email: deborasaid@mppi.mp.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9256326114678158>. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-7742-1570>.

possam surgir, pois a convivência evidencia a heterogeneidade de crenças, de valores e de interesses. Diante disso, a preocupação não se restringe a buscar evitar a ocorrência dessas controvérsias, mas, também, envolve temas como a efetividade do acesso à justiça e a gestão adequada dos conflitos sociais.

Esse debate ocorre, principalmente, em razão da constatação da insuficiência do modelo tradicional de resolução das divergências de interesses por meio da sentença adjudicada no processo judicial. Por isso, várias ideias de mudança e aperfeiçoamento foram e continuam sendo apresentadas nas últimas décadas. São alternativas que, geralmente, estão associadas à modernização da estrutura judiciária, à reforma na lei processual, à fiscalização da produtividade judicial ou ao estímulo à utilização de outros mecanismos de resolução de conflitos (os ditos “meios alternativos”).

Uma das mais importantes propostas de reformulação no campo da resolução dos conflitos sociais pode ser atribuída à criação dos Juizados Especiais, por meio da Lei nº 9.099/95. De fato, para além de instalar um novo segmento ao Poder Judiciário, a mencionada lei inovou também em relação ao tratamento das demandas cíveis e criminais de sua competência. Dentre as principais mudanças, pode-se destacar a simplificação do rito processual, a desnecessidade de pagamento de custas, a dispensa de advogado em determinadas situações e o estímulo a outros meios de solução para o caso, tais como a conciliação, a arbitragem e a transação penal.

No que concerne à esfera criminal, mais especificamente às infrações penais de menor potencial ofensivo, o que se percebe é que a Lei nº 9.099/95 permitiu uma maior participação dos sujeitos do processo (vítima, autor do fato e, até mesmo, o Promotor de Justiça), além do que, estabeleceu outras alternativas para o encerramento do procedimento que não seja por meio da sentença judicial condenatória. Neste último caso, ressalte-se a previsão de aplicação de medidas despenalizadoras como forma de evitar o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, tais como a composição dos danos civis e a transação penal.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar algumas considerações a respeito dos Juizados Especiais Criminais e as mudanças que a Lei nº 9.099/95 trouxe tanto para a resolução das demandas penais quanto para a atuação do Promotor de Justiça. Justifica-se a escolha do tema em razão da sua relevância institucional em demonstrar a pluralidade de funções atualmente desempenhadas pelo Ministério Público, além de abordar temas que se encontram cada vez mais inseridos no debate jurídico em relação à gestão adequada de conflitos e pacificação social.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica na doutrina especializada e na legislação pertinente, o artigo foi elaborado e dividido da seguinte forma: o primeiro capítulo discorre sobre o acesso à justiça; o segundo capítulo é sobre a criação dos Juizados Es-

peciais e sua implicação para a persecução penal; o terceiro capítulo trata das medidas despenalizadoras previstas na Lei nº 9.099/95 como instrumentos de pacificação social; e o quarto capítulo traz ao contexto a transação penal e a mudança de postura por ela imposta ao Promotor de Justiça que atua no JECrim.

2 ACESSO À JUSTIÇA E PODER JUDICIÁRIO: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Definir o acesso à justiça não é tarefa das mais simples. A vagueza do termo permite que sobre ele sejam atribuídos diferentes sentidos, dentre os quais pelo menos dois adquiriram maior eloquência entre os estudiosos do tema: o primeiro considera o vocábulo justiça como sinônimo de Poder Judiciário e, por isso, correlaciona a noção de acesso à justiça como possibilidade de ingressar aos órgãos judiciários; o segundo, numa concepção mais abrangente, parte da visão axiológica da expressão e compreende o acesso à justiça enquanto acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais às pessoas (Rodrigues, 1994, p. 28).

Comumente associado à ideia de inafastabilidade do controle jurisdicional (Nery Júnior, 2009, p. 170), na Constituição brasileira o direito de acesso à justiça encontra-se previsto no art. 5º, XXXV, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se de comando constitucional que assegura ao jurisdicionado a possibilidade de ir a juízo deduzir uma pretensão, sendo vedada qualquer conduta estatal que implique na criação de barreiras ou que provoque o distanciamento dos seus titulares em relação aos tribunais.

Por tais razões, a expressão acesso à justiça pode ser entendida, a princípio, como equivalente ao ingresso no Poder Judiciário, visto que aos órgãos judiciais foi conferida a função de concretização de direitos e de pacificação social. No entanto, é necessário compreender este direito fundamental sob a perspectiva da efetividade, consubstanciada na incumbência do Estado de proporcionar a facilitação das vias de acesso aos tribunais, além de, também, assegurar que as demandas jurídicas sejam respondidas de forma adequada e tempestivamente.

Como se percebe, é evidente que o direito de acesso à justiça pressupõe a garantia de que os indivíduos possam submeter uma pretensão aos órgãos judiciários. Nesses termos, superar as barreiras de ingresso ao Poder Judiciário torna-se um dos objetivos do Estado Democrático de Direito, que carrega, em sua essência, a preocupação com a aproximação entre jurisdição e sociedade, de modo a certificar que os instrumentos necessários para a concretização de direitos e de solução de conflitos estejam à disposição de quem deles precisem.

Em clássica obra sobre o tema, Cappelletti e Garth (1988, 15-75) identificaram três ondas no movimento de acesso à justiça, soluções práticas então propostas para superar os obstáculos de universalização das vias judiciais. A primeira diz respeito à garantia de assistência jurídica para os pobres; a segunda caracteriza-se pela necessidade de alargar a proteção aos interesses difusos, até então não carentes de representação; já a terceira manifesta-se pela incorporação de outros mecanismos capazes de se adaptar à complexidade dos novos conflitos então surgidos.

Apesar de não se poder prescindir da análise de eventuais entraves relativos à universalização do Poder Judiciário, a problemática do acesso à justiça não se esgota nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais existentes, consoante ressaltado por Watanabe. De acordo com o autor, “não se trata apenas de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa” (1988, p. 128), ou seja, diz respeito à disponibilização de instrumentos hábeis a assegurar a efetiva concretização dos direitos pleiteados e a solução adequada de conflitos.

Ocorre que conseguir submeter uma pretensão aos órgãos judiciais representa apenas o início de um procedimento que tem por escopo alcançar uma resposta adequada para o que se pede. Mais especificamente, isso implicaria compreender que a realização do acesso à justiça pelas vias judiciais pressupõe três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída, sem esquecer que este percurso deve ser percorrido num período de tempo considerado razoável para tanto (Sadek, 2008, p. 57).

Assim, se por um lado o acesso à justiça já esteve vinculado à noção de acesso ao Poder Judiciário, não é menos verdade que essa prerrogativa passou a considerar, também, o julgamento das demandas que são submetidas aos tribunais. Com isso, o enfoque deixa de ser meramente a entrada e passa a incluir a saída. Mas não se trata somente de garantir que as pretensões levadas aos órgãos judiciais sejam apreciadas, é necessário que a resposta a ser entregue ao jurisdicionado seja efetiva, aquela proferida de forma tempestiva e adequada às peculiaridades do caso concreto.

Mas a entrega da resposta dentro de um prazo considerado aceitável com a dilação processual não é capaz, por si só, de concretizar a plenitude do acesso à justiça. Uma decisão somente será efetiva se, além de tempestiva, seja também capaz de resolver adequadamente a relação jurídica e as questões sociais subjacentes a ela. Dessa maneira, concede-se aos jurisdicionados a possibilidade de acesso à justiça como forma de comprometimento do Poder Judiciário na disponibilização de uma tutela apropriada ao direito pleiteado.

É justamente por tais motivos que Cappelletti e Garth (1988, p. 67) propõem a ampliação das vias de acesso à justiça pela incorporação de outros meios de solução

de divergências, já que a jurisdição se mostra imprópria para responder corretamente a determinados casos que são submetidos ao seu procedimento. Por isso, a já mencionada terceira onda centra sua atenção nas instituições e mecanismos, pessoas e ritos utilizados para resolver ou prevenir conflitos sociais, e vai além, esse novo enfoque do acesso à justiça reconhece ser necessária a correlação entre as características da situação e o instrumento utilizado para resolvê-la.

O acesso à justiça deixa de ser um monopólio estatal pela via da decisão adjudicatória dos magistrados e passa a reconhecer outros mecanismos que, juntamente com a atividade jurisdicional, assumem o papel de instrumentos de pacificação social. Para Boaventura Santos (2011, p. 49), esse movimento “procura expandir a concepção clássica de resolução judicial de litígios desenvolvendo um conceito amplo de justiça em que os tribunais fazem parte de um conjunto integrado de meios de resolução de conflitos”.

Nesse sentido, o que se percebe é que a expressão acesso à justiça se apresenta hoje com uma concepção atrelada tanto à perspectiva de que o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos quanto capaz de produzir resultados úteis. Isso significa dizer que eventuais obstáculos ainda existentes entre sociedade e Poder Judiciário precisam ser afastados, bem como sejam inseridas estratégias que contribuam em ganhos qualitativos na produtividade jurisdicional, isto é, a questão envolve a universalização da entrada e a efetividade da resposta (a saída).

3 A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COM A CRIAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS

Não é preciso muito esforço para perceber que, no Brasil, a condição socioeconômica se mostra um dos obstáculos mais preponderantes para o distanciamento de considerável parcela da população em relação aos órgãos judiciários. Isso se dá não apenas pela fragilidade financeira de alguns litigantes em arcar com os valores decorrentes do processo judicial (tais como as custas processuais e os honorários advocatícios) mas, também, em razão da própria falta de aptidão para reconhecer os direitos que lhes são inerentes e pleitear sua proteção.

Como se sabe, a reivindicação judicial de direitos ainda se mostra um procedimento relativamente formal, apesar das recentes reformas na legislação processual para simplificação de suas etapas. Cabe aos litigantes arcar com as despesas relativas à tramitação processual, fazendo com que os gastos do processo figurem, em determinadas situações, como fator decisivo para o ajuizamento de uma ação. Isso se torna mais nítido no tocante às causas de pequeno valor e aos delitos mais leves, haja vista que o valor gasto e o tempo despendido com o processo podem superar a expectativa do resultado buscado.

Mas não apenas isso, a questão envolve, também, o baixo grau de escolaridade dessa considerável parte da população brasileira que, destituída de recursos financeiros, sequer tem acesso a meios que permitam a informação e a consciência dos seus direitos. São classes que não têm conhecimento de determinadas prerrogativas que possam ser juridicamente exigidas ou, mesmo cientes dessa possibilidade, não possuem a informação necessária acerca de quais os instrumentos oportunos para sua reivindicação e efetivação ou a quem recorrer nessas situações, fazendo com que isso se torne uma barreira pessoal de acesso à justiça (Silva, 1999. p. 16).

No intuito de ampliar o acesso à justiça aos interessados nas causas de reduzido valor econômico, foram criados os Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), órgãos da jurisdição comum estadual a quem foi atribuída a competência para a apreciação de demandas dessa natureza. Trata-se de uma inovação que representou grande avanço às camadas sociais até então deixadas à margem do Poder Judiciário, no que Silva (1985, p. 19) considerou “acesso à justiça dos litigantes carentes”, já que boa parte dos conflitos nunca alcançados pela jurisdição ordinária pôde ser absorvida por esse novo segmento.

Alguns anos depois, os Juizados de Pequenas Causas viriam a ser transformados nos atuais Juizados Especiais, por meio da Lei nº 9.099/95, com o nítido escopo de concretizar o projeto de aproximação da justiça às camadas mais humildes da população, fornecendo-lhes a possibilidade de “uma ordem jurídica justa, buscando-se construir um ordenamento jurídico capaz de proporcionar a cada um o que lhe é devido” (Câmara, 2012, p. 5). A nova lei estabeleceu os Juizados Cíveis e Criminais como órgãos da Justiça Ordinária, com competência para a conciliação, o julgamento e a execução das causas de menor complexidade e infrações de menor potencial ofensivo.

A Lei nº 9.099/95 instituiu um rito mais simplificado, dando ênfase a princípios básicos como o da oralidade, da informalidade, da celeridade e da economia processual, demonstrando a missão dos Juizados Especiais em atender demandas que, em razão da sua simplicidade, provavelmente não seriam levadas à apreciação dos tradicionais órgãos da Justiça Ordinária. Os cidadãos, que antes precisavam se deslocar até os Fóruns e Tribunais, passaram a ter a possibilidade de reivindicar a proteção de seus direitos nos próprios bairros, onde foram edificadas várias sedes dos JECC's.

O processo de ampliação do ingresso aos órgãos judiciários também foi observado com a previsão legal de inexistência de despesas processuais para com o procedimento dos Juizados e até mesmo em relação à possibilidade de dispensa do advogado, ou seja, se os gastos com as custas processuais e honorários advocatícios antes representavam um obstáculo, a Lei nº 9.099/95 afastou consideravelmente a necessidade de dispêndio com o processo.

Também merecem destaque outras duas inovações incorporadas ao rito dos Juizados

Especiais pela Lei nº 9.099/95: o incentivo a formas autocompositivas de solução dos conflitos e a previsão de medidas despenalizadoras. Com isso, tem-se um tratamento diferenciado do processo jurisdicional tradicional, considerando-se que a prioridade para o desfecho passa a ser uma solução construída pelas próprias partes envolvidas, ficando a decisão adjudicada pelo juiz apenas como última possibilidade, já que a conciliação e a transação devem ser buscadas sempre que possível (art. 2º).

De fato, é inegável que a sistemática adotada pelos Juizados Especiais prioriza a construção da decisão a partir do diálogo, permitindo uma solução mais ajustável aos interesses envolvidos, capaz de alcançar um maior grau de aceitação pelas partes. Trata-se de uma forma colaborativa de resolução das controvérsias que permite o exercício da autonomia da vontade no desenvolvimento de uma solução que seja adequada à situação em que se encontram. Esse modelo passou a ser previsto não apenas para as demandas cíveis, mas, também, nos casos de infrações penais, com a possibilidade de composição dos danos civis já na audiência preliminar.

Há que se ressaltar, desde logo, que a presença de um terceiro imparcial (juiz togado, juiz leigo ou conciliador) na audiência realizada no Juizado Especial não retira das partes a autonomia para construção de uma solução consensual para a controvérsia. Na verdade, de acordo com Sales (2010, p. 38), a participação do terceiro deve se dar no intuito de aproximar as partes, formular propostas, apontar as vantagens e desvantagens, ou seja, apenas contribuir para que os envolvidos possam chegar a um acordo.

Mas o conflito é, na verdade, uma oportunidade de aproximação entre as pessoas a partir do reconhecimento de suas diferenças. A divergência de interesses é algo que se torna cada vez mais comum nas sociedades atuais, dada a proliferação das relações interpessoais e a multiplicidade de valores que estão envolvidos nos mais diversos setores da vida. Para isso, é necessário que os indivíduos sejam protagonistas da resolução dos seus problemas (cíveis ou penais), cultura esta que foi intensificada com a criação dos Juizados Especiais, buscando-se, sempre que possível, os meios autocompositivos e as medidas despenalizadoras como instrumentos de pacificação social:

Os Juizados Especiais vão além de alterações procedimentais na legislação processual civil. Trata-se de divisor de águas do sistema jurídico, para torná-lo mais sensível à abordagem eficiente dos conflitos e com técnicas e metodologias de solução diferenciadas da sistemática tradicional. Certamente a criação dos Juizados Estaduais contribuiu para a promoção de uma cultura voltada à paz, visando precipuamente à composição amigável de litígios. (Orsini; Reis; Moreira, 2015, p. 31).

Dessa forma, é inegável que a criação dos Juizados Especiais representou um movimento de ampliação das vias de acesso à justiça. No que concerne às demandas cíveis de menor complexidade, estes órgãos judiciários se tornaram uma opção viável para os setores mais humildes da população por conta da ausência de custos e da sua distribuição geográfica. Além do mais, permitem que os próprios envolvidos sejam protagonistas na construção da solução para a controvérsia, uma vez que a conciliação passou a ser um dos principais objetivos nesse segmento.

Já para os crimes de menor potencial ofensivo estão previstas a composição dos danos civis e a transação penal, medidas que priorizam a participação da vítima e do autor do fato no rito processual, diferentemente do tradicional modelo de persecução penal estatal que se encaminha para a sentença judicial condenatória. Trata-se da transição para um modelo de justiça onde o objetivo principal é a pacificação social e não apenas a punição do infrator.

4 AS MEDIDAS DESPENALIZADORAS NOS JUIZADOS CRIMINAIS: A PACIFICAÇÃO SOCIAL COMO PRIORIDADE

Apesar de formalmente criados no ano de 1995, por meio da Lei nº 9.099, a sistemática dos Juizados Especiais já havia sido prevista na Constituição Federal de 1998. Mais especificamente, o texto constitucional permitiu à União (no Distrito Federal e nos Territórios) e aos Estados a organização de Juizados Especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo (art. 98, I da CF).

No tocante à parte criminal, a competência do Juizado Especial foi fixada para as infrações de menor potencial ofensivo, assim consideradas as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa (art. 60 c/c art. 61 da Lei nº 9.099/95). Para tanto, o processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade (art. 62 da Lei nº 9.099/95).

É inequívoco o propósito de se evitar a aplicação da pena privativa de liberdade naqueles casos que são apreciados nos Juizados Especiais Criminais. Essa preocupação se dá, dentre outros fatores, pelo fato de que os pequenos delitos dificilmente teriam uma resposta final se fossem submetidos ao juízo comum, dada a possibilidade de ocorrência da prescrição no processo. Além disso, não se pode ignorar a situação cada vez mais precária do sistema carcerário brasileiro, sendo imprescindível a utilização de critérios racionais para aplicação de penas alternativas (restrição de direitos ou de

multa) para aqueles indivíduos que não apresentam grandes riscos à sociedade (Chini *et al.*, 2021, p. 355).

Trata-se de um segmento do Poder Judiciário que, consoante já ressaltado, veio a ser criado com a pretensão de absorver um considerável número de demandas cíveis de baixo valor econômico, alargando as vias de ingresso aos órgãos judiciários para as camadas mais humildes da população. Da mesma forma, também passou a estabelecer novos parâmetros para o processo penal brasileiro, introduzindo um modelo de jurisdição que não se preocupava mais apenas com a função punitiva do Estado mas, sobretudo, com a possibilidade de resolução consensual dos conflitos e aplicação de medidas despenalizadoras para as infrações cometidas.

De fato, pode-se destacar a introdução de algumas medidas despenalizadoras com a entrada em vigor da Lei nº 9.099/95: a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo (Meirelles, 2020, p. 134). São instrumentos que, para além do tradicional modelo de persecução penal centrado na função punitiva do ente estatal, conferem maior protagonismo às partes envolvidas no processo, dando autonomia à vítima e ao próprio autor do fato (e até mesmo ao Promotor de Justiça) na construção do desfecho para o caso.

De acordo com a lei, já na fase inicial do procedimento é designada a audiência preliminar, momento em que estarão presentes o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima (e, se possível, o responsável civil), além dos respectivos advogados, cabendo ao juiz esclarecer sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade (art. 72 da Lei nº 9.099/95). Tais medidas buscam evitar que a denúncia seja oferecida, permitindo que as partes resolvam o caso sem que seja necessário um julgamento posterior.

Consoante ressaltado por Lima (2013, p. 48), o fim precípua dos Juizados Especiais Criminais é evitar, sempre que possível, que o autor do fato seja processado e condenado, razão pela qual há a possibilidade de conciliação e de transação penal já no início do procedimento. Uma vez realizada, a composição dos danos civis será reduzida a escrito e homologada pelo juiz competente mediante sentença irrecorrível, com eficácia de título executivo judicial e representa, inclusive, renúncia ao direito de queixa ou de representação nos casos de ação penal privada ou ação penal pública condicionada à representação (art. 74 da Lei nº 9.099/95).

Importante mencionar que, de acordo com a lei (art. 73 da Lei nº 9.099/95), a conciliação pode ser conduzida pelo juiz ou por um conciliador sob a sua orientação, sendo este último considerado um auxiliar da justiça. O fato é que, independentemente de quem venha a presidir a audiência preliminar, tanto um quanto o outro desempenham papel de extrema relevância na busca pelo acordo entre as partes, haja vista que, não

raras vezes, os envolvidos encontram-se em situações emocionais não tão propícias à resolução consensual da controvérsia.

Não se pode desconsiderar, por tais razões, que a atuação do conciliador é imprescindível para a concretização de um dos mais relevantes objetivos dos Juizados Criminais: a pacificação social. Por isso, ele deve possuir habilidade para participar ativamente na comunicação entre partes, estimular a flexibilização das posturas dos envolvidos por meio da demonstração de que há vantagens na construção de soluções alternativas, colaborar para a identificação dos interesses e posições, além da contribuição para a elaboração de soluções criativas (Tartuce, 2019, p. 208).

Como se percebe, a sistemática adotada pelos Juizados Especiais Criminais por meio do estímulo à conciliação traz vantagens a todos os envolvidos no processo: a valorização da vítima, já que o foco passa a ser a reparação do dano por ela sofrido e não mais a punição do infrator; ao autor do fato a possibilidade de evitar ser processado e condenado; em relação ao Estado, com a racionalização dos serviços judiciais e, principalmente, a transição do modelo tradicional punitivista para um novo paradigma de justiça pautado na pacificação social, que concede às partes protagonismo na resolução das controvérsias cíveis e criminais.

Na verdade, a transferência do modo de solução do litígio foi um dos mais relevantes dentre os pontos priorizados pela Lei dos Juizados Especiais, pois, consoante ressaltado por Chini (2021, p. 316), priorizou a participação da vítima no processo criminal. Além do mais, a possibilidade de composição dos danos civis aproxima as partes, fazendo do que o autor do fato tenha contato direto com a vítima, o que funciona, muitas vezes, como um gatilho para o arrependimento pelo mal causado àquela. Sendo assim, é perceptível que se trata de uma sistemática de estímulo à solução dialogada para a discordância, deixando em segundo plano a função punitiva do Estado.

A composição dos danos civis será reduzida a escrito e homologada pelo juiz mediante sentença irrecorrível, tendo, pois, eficácia de título executivo. Além do mais, nos casos de ação penal privada ou pública condicionada à representação, o acordo homologado acarreta a renúncia ao direito de queixa ou representação, o que, na visão de Lima (2013, p. 49), significa dizer que a Lei nº 9.099/95 teria criado uma nova hipótese de extinção da punibilidade para além das já elencadas no art. 107 do Código Penal.

Ocorre que nem sempre as partes conseguem chegar à composição dos danos civis, mesmo com o auxílio de um conciliador. Para estas situações, ainda na audiência preliminar, a lei permite que o Promotor de Justiça proponha a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou de multa. Trata-se do instituto da transação penal, uma medida despenalizadora que consiste num acordo celebrado entre o Ministério Público e o autor do fato que, aceitando a pena não privativa de liberdade, evita o oferecimento da denúncia e, conseqüentemente, a instauração do processo penal contra ele.

É claro que a realização da transação penal pressupõe a aceitação da aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou de multa proposta pelo Ministério Público, mas ela é um direito assegurado apenas ao infrator que preencha os requisitos estabelecidos em lei para a concessão do benefício (art. 76, §2º da Lei nº 9.099/95). Isso significa dizer que, no JECrim, após frustrada a tentativa de composição dos danos civis, a denúncia poderá ser oferecida em duas hipóteses: se o autor do fato não preenche as exigências legais ou não aceita a transação penal. Em qualquer dos casos, oferecida a denúncia, ainda há a possibilidade de aplicação de mais uma medida despenalizadora, a suspensão condicional do processo ou *sursis processual*.

A suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei nº 9.099/95, consiste numa medida que pode ser aplicada nos casos de crimes em que a pena mínima seja igual ou inferior a 1 (um) ano, mesmo para os delitos não previstos na Lei dos Juizados, cabendo ao Ministério Público propô-la logo após oferecer a denúncia, o que significa dizer que se trata de um benefício cabível na fase processual, diferentemente da composição dos danos civis e da transação penal que são anteriores ao próprio processo (fase pré-processual).

Entretanto, o mesmo dispositivo legal menciona que somente faz jus a este benefício o acusado que não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime e desde que presentes os demais requisitos que autorizam a suspensão condicional da pena (previstos no art. 77 do Código Penal). Se a proposta formulada pelo Promotor de Justiça for aceita pelo autor do fato e pelo seu defensor, poderá o juiz receber a denúncia e suspender o processo pelo tempo de dois a quatro anos, submetendo o infrator a determinadas condições (art. 89, §1º e §2º da Lei nº 9.099/95)⁴ durante este período. Expirado o prazo sem revogação do benefício, o juiz declarará extinta a punibilidade.

A suspensão do processo prevista na Lei dos Juizados possui múltiplas finalidades, dentre as quais incentivar a reparação de danos causados à vítima e desburocratizar a justiça, mas, inegavelmente, o seu principal escopo é evitar o processo penal e, conseqüentemente, a necessidade de aplicação de uma sentença condenatória (Assis, 2011, p. 11). Isso demonstra que, mais uma vez, o rito previsto para os Juizados Criminais converge para o estímulo a medidas que preservam a autonomia dos envolvidos na solução dos conflitos e que tiram o foco da punição do infrator.

Dessa forma, não é preciso muito esforço para perceber que a sistemática adotada para os Juizados Especiais Criminais propõe um modelo de justiça diferente do até então aplicado aos processos que tramitam na Justiça Comum. Se, por um lado, na

4 Durante o período de prova, o acusado será submetido às seguintes condições: reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; proibição de frequentar determinados lugares; proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do juiz; comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades.

Justiça Comum os processos se encaminham para uma sentença judicial de condenação do infrator, no JECrim prevalece uma maior participação dos envolvidos na escolha de medidas despenalizadoras que, seja na fase pré-processual (composição dos danos civis e transação penal) ou na fase processual (suspensão do processo), objetivam evitar que o autor do fato seja processado e condenado.

5 A TRANSAÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO NA ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA

Antes mesmo de constar na Lei nº 9.099/95, a transação penal já estava prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 98, I) como uma possibilidade para os processos que tramitariam nos Juizados Especiais. Trata-se, conforme já explicado no tópico anterior, de uma medida por meio da qual o Ministério Público propõe ao autor do fato - desde que este preencha os requisitos previstos em lei - a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou de multa como forma de evitar o oferecimento da denúncia, ou seja, antes mesmo de instaurado o processo penal propriamente dito.

Assim como a composição dos danos civis, a transação penal é também uma medida despenalizadora prevista para ocorrer na audiência preliminar, isto é, ainda na fase pré-processual. Porém, enquanto a primeira permite a celebração de um acordo entre o autor do fato e a vítima, sem qualquer interferência do Ministério Público, na transação penal a iniciativa é do Promotor de Justiça que, observando os critérios estabelecidos em lei, propõe ao infrator a aceitação de aplicação imediata de uma pena não privativa de liberdade.

Tais razões, consoante ressaltado por Mazzilli (1997, p. 157), levam ao inequívoco raciocínio no sentido de que a transação penal é uma relativização ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, isso porque permite ao Promotor de Justiça apresentar a medida mesmo naqueles casos em que identifique justa causa para a instauração do processo penal. Dito de outra forma, a Lei nº 9.099/95 define alguns critérios que possibilitam ao Ministério Público deixar de oferecer a denúncia e propor a transação para os crimes de menor potencial ofensivo.

De acordo com a Lei do Juizados Especiais, o primeiro momento da audiência preliminar é reservado às tratativas de composição dos danos civis. Apenas após frustrada a tentativa de conciliação entre os envolvidos e, havendo representação ou se tratando de crime de ação penal pública incondicionada, poderá o Promotor de Justiça oferecer a transação penal. No entanto, é preciso ressaltar que, antes de apresentar a proposta, incumbe ao representante do Ministério Público verificar se é ou não o caso de arquivamento, já que este levaria, por motivos óbvios, ao encerramento imediato do procedimento.

Outro ponto importante é reconhecer que o termo “poderá” previsto no art. 76 da Lei nº 9.099/95 não é o mais adequado, pois pode levar à falsa impressão de que a transação penal seja mera faculdade do Ministério Público, cabendo a este optar por formular ou não a proposta. Pelo contrário, ela constitui um direito subjetivo do acusado (Grinover *et al.*, 2005, p. 153) e, sendo assim, o Promotor de Justiça “deverá” apresentar os termos para que o infrator analise se os aceita ou não, sempre que observar que não se trata de caso de arquivamento e que estão presentes os requisitos legais para concessão do benefício.

A proposição da transação penal depende apenas de não estarem presentes nenhuma das causas impeditivas arroladas na lei para tanto (art. 76, §2º da Lei nº 9.099/95), quais sejam: ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva; ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa; não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

A aceitação da transação penal por parte do autor do fato não significa que ele esteja reconhecendo sua culpabilidade pela conduta praticada. Na verdade, ele apenas sinaliza que ele está disposto a cumprir a proposta formulada pelo Ministério Público para que não precise se sujeitar a um processo penal e a uma possível condenação. Além do mais, se não há processo e não há condenação, a transação penal também não interfere nos antecedentes criminais do beneficiado, ficando registrada apenas para efeito de controle para os próximos 5 (cinco) anos:

Na transação penal, Ministério Público e acusado fazem concessões mútuas, com a finalidade de não dar início ao processo. O autor do fato abre mão de seus direitos de ampla defesa e contraditório, por achar mais conveniente não se submeter ao processo. De outro lado, estaria o Ministério Público abrindo mão da persecução penal, em troca da aceitação, por parte do acusado, da aplicação imediata de uma pena (Carvalho, Aquino Júnior, 2015, p. 188).

A transação penal se apresenta, pois, como uma alternativa concedida pela lei ao autor do fato para que ele não precise se tornar parte no processo penal, já que a aceitação dos termos formulados tem o condão de evitar que o Ministério Público ofereça a denúncia. Sendo assim, aceita a transação pelo infrator e o seu defensor, ela fica pendente apenas de apreciação do juiz que, caso a homologue, aplicará imediatamente a pena restritiva de direitos ou de multa constante na proposta, o que, repita-se, não importará em

reincidência já que será registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de 5 (cinco) anos.

É preciso ressaltar, contudo, que a própria lei prevê que a transação penal somente deverá ser formulada quando não se tratar de caso de arquivamento. Isso significa dizer que cabe ao Promotor de Justiça, num primeiro momento, verificar a existência ou não de justa causa para o oferecimento da denúncia. Constatando indícios de autoria e materialidade do fato, cabe ao Ministério Público adotar as providências necessárias à instauração da persecução penal. Porém, em se tratando de Juizados Especiais, aqui reside uma importante mudança de postura a ser adotada pelo *parquet* no que concerne à sua tradicional função acusatória.

Essa mudança de postura pode ser percebida pela discricionariedade que é atribuída pela lei ao representante do Ministério Público no procedimento dos Juizados Especiais Criminais, sobretudo em dois momentos específicos que envolvem a transação penal: primeiro, em relação à própria análise de cabimento ou não do oferecimento da proposta de transação; segundo, o teor da pena restritiva de direito ou de multa mais apropriada para o respectivo caso, levando em consideração as características do autor do fato e a infração por ele cometida.

Isso significa dizer, em outros termos, que a análise inicial a respeito do cabimento ou não da transação penal compete ao Ministério Público. É o Promotor de Justiça que, diante das circunstâncias da situação que se apresenta, vai aferir se é caso de arquivamento ou de oferecimento da denúncia, sendo que, neste último caso, deverá verificar se as condições previstas em lei permitem que ao infrator seja formulada uma proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa em substituição à instauração do processo penal.

É o que Grinover *et al.* (2005, p. 104) convencionou chamar de “discricionariedade regulada”, uma ferramenta concedida ao Ministério Público por meio do estabelecimento de critérios legais para a realização da pacificação social em algumas infrações. Trata-se de buscar um novo paradigma de apreciação de condutas reprováveis, um que não esteja mais centrado no tradicional *jus puniendi* estatal e que priorize a utilização racional dos serviços judiciários para os casos mais graves, aqueles que realmente demandem tempo e esforço na busca de uma solução mais severa ao infrator.

Sendo assim, mesmo naqueles casos em que constatada a justa causa para o oferecimento da denúncia, incumbe ao Promotor de Justiça a análise dos requisitos legais para a transação penal. Dois desses requisitos são objetivos (não ter sido o autor do fato já condenado e não ter ele já se beneficiado da transação nos últimos anos) e, por isso, a sua constatação não exige maior esforço. Porém, o terceiro critério é subjetivo e, em razão disso, vai demandar uma apreciação mais apurada pelo Ministério Público, posto

que estará incumbido de verificar se os antecedentes, a conduta social, a personalidade do agente e as circunstâncias do caso permitem a proposição da transação penal.

Nesse sentido, realizada esta primeira etapa de análise a respeito do cabimento da transação penal, deve o Promotor de Justiça, com base nos antecedentes, na conduta social e na personalidade do agente, procurar formular os termos que entender mais apropriados para o caso que se apresenta. Isso significa dizer que, diferentemente de ofertar a denúncia e dedicar os seus esforços à condenação do acusado, nos Juizados Especiais Criminais o representante do Ministério Público assume a importante função de compreender a situação do infrator e à ele propor medidas alternativas não punitivas.

Como a Lei nº 9.099/95 não prevê as penas restritivas de direito que podem ser adotadas, essas medidas são encontradas no art. 43 do Código Penal, subsidiariamente aplicado ao rito do JECrim. Essa escolha, mais uma vez, corrobora a discricionariedade que é atribuída ao representante do Ministério Público, já que, após verificar a possibilidade de oferecimento da transação penal, cabe ao Promotor de Justiça identificar, dentre as várias possibilidades arroladas na lei penal, qual a medida que mais se adequa como meio de solução para aquele determinado caso, levando em consideração as características do acusado e as peculiaridades da infração por ele praticada.

Dessa forma, pode-se afirmar que o instituto da transação penal tem contribuído para a ressignificação do papel da justiça e do processo penal tradicional em relação aos crimes de menor potencial ofensivo, conforme lembrado por Azevedo (2001, p. 3). Mas não apenas isso, ela também provoca uma mudança de postura do próprio Ministério Público na persecução penal, haja vista que, se antes prevalecia um perfil de Promotor acusador, agora a lei lhe atribui certa discricionariedade para substituir o convencional oferecimento da denúncia pela formulação de uma medida não penalizadora ao infrator.

6 CONCLUSÃO

Com o advento da Lei nº 9.099/95 foram estabelecidas novas regras para o julgamento de causas cíveis de menor complexidade e para a apuração das infrações penais de menor potencial ofensivo. Se, antes, a sentença judicial era o principal meio de solução das demandas judiciais, com os Juizados Especiais a proposta é justamente incentivar outras formas de resolução dos conflitos, sobretudo aquelas em que a autonomia das partes envolvidas é priorizada. Institutos como a conciliação, arbitragem e as próprias medidas despenalizadoras visam permitir que o processo se encerre (ou nem mesmo se inicie) sem que o juiz precise impor sua decisão.

No que diz respeito à esfera criminal, a prioridade para os processos que tramitam nos Juizados Especiais passou a ser a reparação dos danos sofridos pela vítima e a

aplicação de pena não privativa de liberdade. Para tanto, foram instituídas as já mencionadas medidas despenalizadoras, tais como a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo. Em todas essas hipóteses, a lei atribuiu um maior protagonismo aos sujeitos para a construção de um desfecho ao caso, o que dispensaria a necessidade de uma sentença penal condenatória a ser proferida pelo juiz.

Trata-se de um novo paradigma para o processo penal brasileiro: a superação da tradicional persecução penal direcionada a uma sentença judicial condenatória por um novo modelo que possibilita a aplicação de medidas alternativas não penalizadoras. Além do mais, são institutos que asseguram a autonomia da vítima e do autor do fato na construção de uma solução consensual para o caso (como acontece na composição dos danos civis) e até mesmo do Ministério Público que passa a ter discricionariedade para, ao invés de oferecer a denúncia, propor a transação penal ao infrator, desde que este se enquadre nas situações previstas em lei para a concessão do benefício.

Mas a Lei nº 9.099/95 não inovou apenas em relação ao modelo de tramitação dos processos relativos a infrações penais de menor potencial ofensivo, ela também provocou mudanças necessárias à atuação do Promotor de Justiça junto aos Juizados Especiais Criminais. De fato, o tradicional papel acusatório até então desempenhado pelo Ministério Público precisou ser reformulado diante da previsão de aplicabilidade das medidas despenalizadoras nos casos que tramitam nos JECC's, como ocorre na transação penal e na suspensão condicional do processo.

No que concerne à transação penal, é inegável que ela tenha relativizado o princípio da obrigatoriedade da ação penal até então aplicado ao Ministério Público. Isso porque o referido instituto é considerado um direito subjetivo do acusado, o que implica dizer que mesmo o Promotor de Justiça observando a justa causa para o oferecimento da denúncia, ele deverá propor ao infrator (que preencha os requisitos legais para tanto) a aplicação imediata de pena restritiva de direito ou de multa em substituição à instauração do processo penal.

É justamente neste ponto que reside a principal mudança no papel do Promotor de Justiça que atua nos Juizados Especiais: ao invés de oferecer a denúncia e agir no processo visando alcançar uma sentença judicial condenatória, o representante do Ministério Público passou a ter a incumbência de analisar, em substituição à sua função acusatória, a possibilidade de aplicação de medidas não penalizadoras que evitariam a instauração do processo penal e de uma possível condenação do acusado pela infração cometida.

Trata-se, como visto, de uma função em que a lei atribui responsabilidade direta ao representante do Ministério Público na busca pela pacificação social. É o Promotor de Justiça que tem discricionariedade para, de acordo com o caso concreto, averiguar

a possibilidade de propor a transação penal. Essa mudança de postura se torna ainda mais evidente levando em consideração que um dos requisitos para o benefício da transação exige a análise dos antecedentes, da conduta social e da personalidade do agente e, é a partir desta observação, que o Promotor de Justiça irá vislumbrar qual dentre as penas alternativas é a mais adequada para encerrar o procedimento sem a condenação do autor do fato.

PENAL TRANSACTION IN SPECIAL CRIMINAL COURTS: THE PROSECUTOR AS AN AGENT OF SOCIAL PACIFICATION

ABSTRACT

The creation of the Special Courts implied a new model of criminal prosecution and, also, a change in the Public Prosecutor's Office's stance. This article aims to demonstrate that the traditional accusatory role previously played by the Public Prosecutor has given way to a more active role in the pursuit of social pacification, as Law No. 9.099/95 prioritized the application of decriminalization measures such as plea bargains. Through a literature review, it is concluded that in the Criminal Courts, the Prosecutor is responsible for formulating a proposal for the immediate application of a restrictive penalty or a fine, which would avoid the initiation of criminal proceedings and the possible conviction of the perpetrator.

Keywords: Small Claims Courts; Public Prosecutor; criminal transaction; social pacification.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, João Francisco de. **Juizados Especiais Criminais: Justiça Penal Consensual e Medidas Despenalizadoras**. 2. ed. (2008) 3. reimp. rev. atual. Curitiba, Juruá, 2011.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, n. 47, out/2001.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais, federais e da fazenda pública uma abordagem crítica**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARVALHO, Gleydisson José Brito de. AQUINO JUNIOR, Jose Maria de. **Os Jui-**

zados Especiais Criminais e a transação penal: a desnecessidade da pena privativa de liberdade. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. Minas Gerais: Conpedi, 2015.

CHINI, Alexandre. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. 3ª ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodvim, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. GOMES FILHO, Antonio Magalhães. FERNANDES, Antonio Scarance. GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099 de 26.09.1995**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LIMA, Marcellus Polastri. **Juizados Especiais Criminais: o procedimento sumaríssimo no processo penal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MEIRELLES, Karla Bárdio. **Juizado Especial Criminal: a divergência doutrinária quanto aos efeitos da Lei nº 9.099/95 no processo penal brasileiro**. Atuação - Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 15, n. 33, dez. 2020.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na constituição federal**. 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena. REIS, Lucas Silvani Veiga. MOREIRA, Luiza Berlin Dornas Ribeiro. **Os Juizados Especiais no Século XXI: dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à justiça enquanto política pública no território brasileiro**. Revista CNJ, 1ª edição, dezembro 2015.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare: um guia prático para mediadores**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cotez, 2011.

SILVA, José Afonso da. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, abr./jun. 1999.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Juizado de pequenas causas**. Porto Alegre: LeJur, 1985.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada P. (coord.) *et al.* **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais.