



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**O INSTRUMENTO DA TRANSAÇÃO PENAL NO BRASIL:
PROBLEMÁTICAS QUE PERMEIAM SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DOS
JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS.**

ORIENTANDO: GUILHERME HENRIQUES SILVA FREIRE DE ASSIS
ORIENTADORA: PROF^a MS. ELIANE RODRIGUES NUNES

**GOIÂNIA
2025**

GUILHERME HENRIQUES SILVA FREIRE DE ASSIS

**O INSTRUMENTO DA TRANSAÇÃO PENAL NO BRASIL:
PROBLEMÁTICAS QUE PERMEIAM SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DOS
JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS.**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina de Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Profª Orientadora: Ms. Eliane Rodrigues Nunes.

**GOIÂNIA
2025**

RESUMO

Este trabalho analisou a aplicação da transação penal no Brasil, destacando as problemáticas enfrentadas nos Juizados Especiais Criminais. Investigou-se como a ausência de figuras centrais na audiência preliminar impactou a efetividade desse instrumento, prejudicando a celeridade processual e a garantia de direitos fundamentais. Utilizou-se metodologia baseada em pesquisa bibliográfica, normativas, jurisprudenciais e na análise de caso concreto obtido em estágio no Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça de Goiás. Ademais, foram examinados os termos das audiências preliminares realizadas em diversas cidades goianas em 2024. Os resultados demonstraram que a frequente ausência do Ministério Público e a superficialidade na análise dos casos comprometeram a efetividade da transação penal, evidenciando contradições entre a norma e a prática. Concluiu-se que tais falhas podem restringir o acesso à justiça e comprometer os direitos dos envolvidos, sendo necessária a revisão de diretrizes e práticas para assegurar maior equidade e eficácia na aplicação desse mecanismo.

Palavras-chave: Transação Penal; Juizados Especiais Criminais; Audiência Preliminar; Advogado; Ministério Público.

ABSTRACT

This study analyzed the application of *Transação Penal* in Brazil, highlighting the issues faced in the Special Criminal Courts. It investigated how the absence of key figures in the preliminary hearing impacted the effectiveness of this instrument, hindering procedural speed and the guarantee of fundamental rights. The methodology was based on bibliographic, normative, and jurisprudential research, as well as the analysis of a concrete case obtained during an internship at the Permanent Center for Consensual Conflict Resolution Methods of the Goiás State Court. Additionally, the records of preliminary hearings held in various cities in Goiás in 2024 were examined. The results showed that the frequent absence of the Public Prosecutor's Office and the superficiality in case analysis compromised the effectiveness of plea bargaining, revealing contradictions between the law and practice. It was concluded that such shortcomings may restrict access to justice and undermine the rights of those involved, requiring a review of guidelines and practices to ensure greater fairness and efficiency in the application of this mechanism.

Keywords: Transação Penal; Special Criminal Courts; Preliminary hearing; Attorney; Public Prosecutor.

SUMÁRIO

RESUMO.....	03
INTRODUÇÃO.....	05
1. OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS NO BRASIL.....	07
1.1. CONTEXTO HISTÓRICO.....	07
1.2. PRINCÍPIOS DOS JECRIMS.....	09
1.3. ESPECIFICIDADE DOS JECRIMS.....	11
2. O INSTRUMENTO DA TRANSAÇÃO PENAL.....	12
2.1. CONCEITOS E FUNDAMENTOS LEGAIS.....	12
2.2. REQUISITOS PARA SUA APLICAÇÃO.....	13
2.3. AGENTES ATUANTES.....	15
2.4. EFEITOS JURÍDICOS.....	17
3. PROBLEMÁTICAS NA APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO PENAL.....	20
3.1. CONTEXTO ATUAL DOS JECRIMS.....	20
3.2. DA ANÁLISE SUPERFICIAL DOS PROCESSOS.....	21
3.2.1. Causas da Análise Superficial dos Processos.....	21
3.2.2. Efeitos.....	23
3.2.2.1. Ausência de Advogados nas Audiências Preliminares.....	24
3.2.2.2. Ausências de vistas prévias ao Ministério Público.....	27
3.3. AUSÊNCIA DE PROMOTORES NAS AUDIÊNCIAS PRELIMINARES.....	28
3.3.1. Importância do Ministério Público na etapa Pré-Processual.....	28
3.3.2. Principais Causas.....	30
3.3.3. Efeitos para o andamento Processual.....	32
CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS.....	37

INTRODUÇÃO

A transação penal constitui um importante instrumento dentro do sistema de justiça criminal brasileiro, inserido no contexto dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM) com o objetivo de garantir a celeridade e a resolução consensual de infrações de menor potencial ofensivo. No entanto, sua aplicação enfrenta desafios práticos que comprometem a efetividade desse mecanismo. Em particular, a frequente ausência de atores essenciais na audiência preliminar, como o Ministério Público, levanta questionamentos sobre a adequação da norma penal à realidade dos Juizados Especiais Criminais e o impacto desse fenômeno no acesso à justiça e na garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos.

Metodologicamente, este trabalho fundamenta-se na análise de fontes bibliográficas, jurisprudenciais e normativas, bem como no estudo de caso concreto obtido durante experiência de estágio no Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). Ademais, são examinados os termos das audiências preliminares realizadas pelo referido Núcleo em 2024, abrangendo diversas cidades, tais como Alto Paraíso, Aragarças, Aruanã, Bela Vista, Campos Belos, Cavalcante, Flores de Goiás, Formosa, Goiás, Hidrolândia, Iaciara, Itajá, Itapirapuã, Jandaia, Jussara, Leopoldo de Bulhões, Montividiu, Padre Bernardo, Posse, Santo Antônio do Descoberto, São Luís de Montes Belos, Senador Canedo e Turvânia. A pesquisa busca compreender a dinâmica da transação penal nesses contextos, identificando os desafios enfrentados e os impactos de sua implementação na prática.

O principal objetivo deste estudo é analisar criticamente a aplicação da transação penal no Brasil, considerando as problemáticas associadas à ausência de figuras centrais na audiência preliminar e os reflexos desse fenômeno sobre a celeridade processual e a garantia de direitos fundamentais. Além disso, busca-se avaliar a compatibilidade entre as diretrizes normativas e a realidade observada nos Juizados Especiais Criminais, investigando os impactos da análise superficial dos processos e da falta de promotores sobre o direito das partes. Nesse sentido, este trabalho está inserido na linha de pesquisa "Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Cidadania", determinada pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-

Goiás), dado que aborda questões fundamentais relacionadas à efetividade da justiça criminal e ao direito das partes de terem suas questões analisadas de forma justa e adequada. Assim, espera-se contribuir para o debate sobre os limites e potencialidades da transação penal, apontando possíveis soluções para os desafios encontrados na prática forense.

Este estudo está estruturado em capítulos que abordam progressivamente a temática proposta. Inicialmente, apresenta-se um referencial teórico sobre os Juizados Especiais Criminais e a transação penal, destacando seu contexto normativo e aplicabilidade. Em seguida, são analisadas as problemáticas enfrentadas na prática, com base na pesquisa empírica realizada. Por fim, discutem-se os impactos da ausência de figuras centrais nas audiências preliminares e possíveis soluções para aprimorar a efetividade desse mecanismo no sistema de justiça brasileiro.

1. OS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS NO BRASIL

A Lei de nº 9.099 de 1995, conhecida como “Lei dos Juizados”, é responsável por regulamentar, no Brasil, o funcionamento dos Juizados Especiais, de modo a dispor acerca de seus princípios, procedimentos e especificidades, que destoam das determinações gerais previstas nos códigos processuais brasileiros. Nesse sentido, é por meio de seu Capítulo III que a referida norma introduz para o ordenamento jurídico brasileiro as disposições dos Juizados Especiais Criminais, conforme elencado em seu artigo 60, caput, disposto a seguir:

Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Desse modo, entende-se os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) como órgãos do Poder Judiciário responsáveis por julgarem infrações penais de menor potencial ofensivo, passíveis de serem submetidas a um julgamento menos formal e desprovido de maiores burocratizações, uma vez que sua pena máxima não ultrapassa dois anos, cumulada ou não com multa. Assim, objetivando a celeridade de uma resolução final e maior eficiência da justiça, com a possibilidade de utilização de meios consensuais entre as partes que, ao dispensarem maiores debates acerca dos fatos, simplificam o seu encerramento.

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO

Os Juizados Especiais surgem no Brasil em um contexto de busca por mecanismos que auxiliassem no desafogo dos tribunais, com maior celeridade dos julgamentos, ao mesmo tempo que não aumentassem a população carcerária no país. Nessa ótica, entende-se como prova desta demanda social, a previsão dos Juizados no texto original da Constituição Federal de 1988, em um cenário de intensa transformação política com a redemocratização do país, de modo a garantir a legitimidade de criação de órgãos que operassem de modo mais informal, em um

rito sumaríssimo. Assim, o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal (CF), foi elaborado com o seguinte texto:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

Ademais, destaca-se a análise da jurista Ada Pellegrini Grinover, no qual, juntamente dos demais autores responsáveis por elaborar o anteprojeto que originou a Lei dos Juizados, descreve este contexto da seguinte forma:

Há muito tempo o jurista brasileiro preocupa-se com um processo penal de melhor qualidade, propondo alterações ao vetusto Código 1940, com o intuito de alcançar um "processo de resultados", ou seja, um processo que disponha de instrumentos adequados à tutela de todos os direitos, com o objetivo de assegurar praticamente a utilidade das decisões. Trata-se do tema da efetividade do processo, em que se põe em destaque a instrumentalidade do sistema processual em relação ao direito material e aos valores sociais e políticos da Nação. (Ada Pellegrini Grinover... [et al.], 2005, p. 35).

Dessa forma, a Lei nº 9.099/1995 é criada com o intuito de atender estes anseios sociais, atuando ativamente para a efetividade dos processos, modificando estruturas processuais já consolidadas. Com isso, destaca-se, a introdução de métodos consensuais de solução de controvérsias penais, no qual, conforme as especificidades de cada caso, poderá haver a transação penal, suspensão condicional do processo ou a composição civil para reparação dos danos, visando assim, evitar a imposição de penas privativas de liberdade e o conseqüente aumento desregrado da população carcerária no país.

Nessa ótica, nos casos de composição civil, por exemplo, haveria a dispensa de uma heterocomposição obrigatória, descentralizando o poder do juiz de resolução do fato por uma decisão final no conflito. Sendo assim, as próprias partes, através da intermediação de um conciliador, realizariam um debate entre si e, após o entendimento dos anseios de cada qual, alcançariam um acordo com uma solução

adequada para a lide, assim como, em um aspecto mais geral, uma maior pacificação social, com o atendimento das demandas de ambas as partes.

1.2. PRINCÍPIOS DOS JECRIMS

Os princípios que regem os Juizados Especiais Criminais são descritos expressamente na Lei nº 9.099/95, de modo a serem citados tanto no artigo 2º, de forma mais geral para todos os juizados, quanto no artigo 62 da referida norma, em sentido mais específico aos JECRIMS, conforme verifica-se a seguir:

Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

[...]

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial 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.

Nesse sentido, entende-se como princípios dos JECRIMS a oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, sendo aplicados visando a reparação dos danos sofrido pela vítima, por meio de práticas conciliatórias, e a aplicação de pena não privativa de liberdade, oferecidas por propostas de transação.

Desse modo, destaca-se, primeiramente, o princípio da oralidade, descrito em ambos os artigos supracitados e responsável por dispor que os atos processuais presentes nas fases preliminar e processual serão realizados, em sua maioria, oralmente. Sendo assim, atos responsáveis pela representação, acusação e defesa, são realizados de modo oral, ocorrendo somente um resumo breve acerca das manifestações e decisões, com exceção das hipóteses em que a lei determinar o contrário. Além disso, este princípio é responsável por garantir que, durante a fase processual, os debates, produção de provas e sentença também serão orais, com sua gravação e registro de fatos notórios, de modo a serem realizados em uma

única audiência, presidida por juiz responsável pelos autos desde sua fase preliminar.

Ademais, salienta-se, também, os princípios da simplicidade e informalidade, considerados complementares, uma vez que ambos visam a “deformalização” do processo, isto é, a retirada de formalismos desnecessários para o procedimento. Nesse sentido, o doutrinador Guilherme de Souza Nucci os define na seguinte forma:

9. Simplicidade: significa que o desenvolvimento do processo deve dar-se de maneira facilitada, sem obstáculos, valendo também a atuação dos operadores do Direito, em qualquer das fases, livre de formalismos ou afetação.

10. Informalidade: quer dizer que os atos processuais devem ser produzidos sem cerimônia ou burocracia inútil, livres, portanto, de fórmulas rígidas para a sua consecução. (Guilherme de Souza Nucci, 2014, p. 374).

Com isso, observa-se a aplicação dos princípios da informalidade e simplicidade por meio de disposições da Lei nº 9.099/1995, como por exemplo, no artigo 65, § 1º, em que é determinado que os atos que não resultarem prejuízo não poderão ser pronunciados nulos; assim como o artigo 81, §3º, em que possibilita a ausência de relatório dos processos no texto da sentença; e o artigo 77, §2º, no qual há o afastamento de causas complexa dos Juizados.

Por fim, ressalta-se os princípios da celeridade e economia processual, também complementares e responsáveis por nortear os demais princípios por meio de suas disposições. Nesse sentido, o princípio da economia processual, conforme Fernando Capez (2024, p.364), estabelece que os atos processuais deverão ser praticados em maior número possível, no menor espaço de tempo e de modo menos oneroso, enquanto o princípio da celeridade visa reduzir o tempo de execução de atos processuais.

Dessa forma, entende-se como notório o impacto dos princípios da celeridade e economia processual, uma vez que, por determinações da própria Lei nº 9.099/1995, os JECRIMs buscam a utilização de meios mais simples e informais de prática de atos processuais, como realização de ato em sua forma oral, visando

assim, garantir que o procedimento ocorra em menor espaço de tempo e de modo mais eficiente, conforme disposto por meio destes princípios.

1.3. ESPECIFICIDADE DOS JECRIMS

Os JECRIMS no Brasil possuem como especificidade, quando comparado com demais órgãos do poder judiciário, um maior destaque em sua fase preliminar, de modo a visar, antes da propositura da ação penal, mecanismos de resolução de conflitos entre as partes. Nesse sentido, destaca-se, como ato de maior notoriedade nessa fase, a audiência preliminar, prevista expressamente no artigo 72 da Lei nº 9.099/1995, na forma que se segue:

Art. 72. Na audiência preliminar, presente o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o Juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade.

Dessarte, entende-se a audiência preliminar como um ato pré-processual responsável por possibilitar que autor e vítima se reúnam, em um ambiente informal e propício para o diálogo e negociação, com o objetivo de alcançarem um acordo entre si. Nos casos em que a infração cometida acarreta ação privada ou ação pública condicionada à representação, o acordo em questão, denominado composição civil, gera a renúncia da representação pela vítima e, conseqüentemente, a extinção dos autos após a homologação pelo magistrado.

Contudo, nos casos de ação pública incondicionada à representação, o mero acordo entre as partes não possui capacidade de encerrar o feito em questão, tendo em vista o interesse público presente na persecução penal. Com isso, caberá a propositura de outra forma de resolução de conflitos dos juizados, denominada, transação penal.

2. O INSTRUMENTO DA TRANSAÇÃO PENAL

2.1. CONCEITOS E FUNDAMENTOS LEGAIS

O instrumento da Transação Penal é definido, segundo o doutrinador Guilherme de Souza Nucci (2014, p. 392), como sendo uma das medidas despenalizadoras instituídas pelos JECRIMs, em que, por meio de acordo entre o Ministério Público (MP) e o autor do fato, são impostas penas de multa ou restritivas de direitos, visando à extinção dos autos sem a necessidade do devido processo legal e, conseqüentemente, discussões acerca da culpa e dos efeitos dos fatos originários. Desse modo, compreende-se esta como sendo uma das medidas de resolução consensual na fase preliminar, ocorrendo a sua propositura por parte de Juiz ou Conciliador durante a realização de audiência preliminar, prosseguindo, em caso de realização de acordo, para a sua homologação por parte do magistrado e devido cumprimento das penas acordadas no termo.

Ademais, entende-se que o instrumento da Transação Penal possui como base legal, primeiramente, a Constituição Federal, estando previsto no artigo 98, inciso I, da Carta Magna, como método consensual de resolução de conflitos no contexto dos Juizados Especiais. Contudo, o referido instrumento passou a contar com disposições específicas com o advento da Lei nº 9.099/1995, especialmente no artigo 76 e parágrafos, na forma que se segue:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

Outrossim, entende-se que, apesar de essencial para a sua devida regulamentação, as normas em questão não contemplam toda a fundamentação necessária para o instrumento da Transação Penal. Desse modo, destaca-se a importância de interpretações da lei realizadas por magistrados e doutrinadores que, tendo como base experiências do cotidiano jurídico, apresentam suas perspectivas,

auxiliando uma aplicação das normas mais próxima com a realidade dos órgãos do judiciário.

Nesse sentido, são encontrados como exemplos de interpretações da lei, os Enunciados Criminais do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), no qual, apesar de não possuírem efeito vinculante, propiciam orientações e entendimentos da Lei dos Juizados, visando assim, uma maior uniformização de sua aplicação por magistrados e auxiliares da justiça. Sendo assim, entende-se pela importância destes enunciados uma vez que são amplamente utilizados como fundamentação em decisões judiciais, resultando em jurisprudências como a seguir:

QUEIXA-CRIME. TRANSAÇÃO PENAL. SENTENÇA QUE HOMOLOGOU O BENEFÍCIO OFERTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recusa expressa dos querelantes em oferecê-lo. Ministério Público que na qualidade de custos legis, tem o dever de intervir também na ação penal exclusivamente privada, sobretudo no que diz respeito à aplicação dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95, suprimindo eventual omissão ou injusta recusa do querelante em oferecê-los. Inteligência do art. 45 do CPP. Enunciado nº 112 do FONAJE que prevê o cabimento dos benefícios da Lei nº 9.099/95 mediante proposta do Ministério Público. Entendimento pacífico da Turma Recursal Criminal. Precedentes. Recurso não provido. (JECSP; ACr 1014766-51.2024.8.26.0050; São Paulo; Turma Recursal Criminal; Rel. Juiz Waldir Calciolari; Julg. 12/11/2024).

2.2. REQUISITOS PARA SUA APLICAÇÃO

O artigo 76, §2º e incisos, da Lei nº 9.099/1995, é categórico ao definir os critérios para a aplicação da transação penal nos JECRIMs, estabelecendo condições positivas e negativas de seu cabimento, sendo necessário somente a presença de uma destas para total impedimento da proposta. Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, os critérios dispostos no §2º, inciso I, da referida norma, em que impede a propositura da transação nos casos em que o autor tenha sido condenado pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva. Contudo, conforme o doutrinador Gustavo Henrique Badaró (2021, p. 1044), o dispositivo em questão é responsável por impedir a propositura somente para o indivíduo reincidente por crime, com pena privativa de liberdade, uma vez, interpretada a norma em seu sentido literal, pessoas condenadas por sentença não

transitada em julgado seriam afetadas, contradizendo o princípio constitucional da presunção da inocência, presente no artigo 5º, inciso LVII da CF.

Ademais, a norma especial dispõe, em seu inciso II, o impedimento da transação penal para os agentes que tenham sido anteriormente beneficiados por esse acordo, no prazo de cinco anos. Sendo assim, salienta-se que, apesar da transação não constar na certidão de antecedentes penais do autor, ocorre o seu registro específico no Poder Judiciário, visando, assim, o não incentivo do órgão a uma total impunidade dos indivíduos. Além disso, entende-se o prazo de cinco anos da norma como sendo um paralelo com o fixado na reincidência, previsto no artigo 64, inciso I, do Código Penal (CP).

Por fim, o inciso III é responsável por determinar o impedimento da proposta para aqueles que não indicarem, por meio de seus antecedentes, conduta social e personalidade, juntamente de motivos e circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida. Nesse sentido, compreende-se esta como causa impeditiva de natureza subjetiva, ao decorrer que apresenta conceitos jurídicos indeterminados, levando a necessidade da interpretação por parte do Promotor de Justiça no momento de sua análise. Contudo, mesmo que subjetivos, nos casos de recusa em propor a transação com base neste artigo, deverá o *Parquet* fundamentar a sua escolha para que seja validada pelo juiz.

Além disso, é notório pela análise literal do artigo 76, caput, o entendimento pela impossibilidade de propositura da transação nos casos de ação pública condicionada à representação ou de iniciativa privada. Entretanto, segundo o doutrinador Aury Lopes Jr. (2022, p. 981), a compreensão atual, tanto doutrinária, quanto jurisprudencial, é pela possibilidade de oferecimento de proposta nestes casos pelo querelante e, caso este não o faça, será proposta pelo Ministério Público.

Nessa ótica, no contexto em que o Ministério Público não oferecer a proposta de transação, quando cabível, é predominante o entendimento pela aplicação do artigo 28 ou 28-A, do CPP, de modo a remeter os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, conforme interpretação doutrinária destacada a seguir:

Se o órgão do Ministério Público fizer a proposta, deve especificar quais serão as penas impostas (que espécie de pena restritiva de direitos ou qual o valor da multa). Por outro lado, se o Ministério Público entender que não estão presentes os requisitos legais e não fizer a proposta, o juiz não poderá fazê-la em seu lugar, uma vez que a titularidade do Ministério Público é exclusiva nos crimes de ação pública (art. 129, I, da CF). Em tal hipótese, por aplicação analógica do art. 28-A, § 14, o autor da infração poderá requerer a remessa dos autos ao órgão revisor do Ministério Público, a quem incumbirá dar a última palavra: oferecendo ou não a proposta de transação penal. Poderá, ainda, o juiz, mesmo sem provocação do autor do fato, proceder na forma do art. 28 do CPP. (Victor Eduardo Rios Gonçalves, 2024, p. 932)

2.3. AGENTES ATUANTES

Os agentes atuantes no oferecimento da transação penal são definidos pela Lei nº 9.099/1995 como sendo o autor do fato, acompanhado de seu advogado, o representante do Ministério Público, o Conciliador e/ou o Juiz. Nesse sentido, entende-se por essa composição, uma vez que o oferecimento da transação ocorre durante a realização da audiência preliminar, ato este definido pelo artigo 72 da referida norma, sendo esta categórica com relação aos indivíduos presentes nesse momento. Com isso, é entendido pela presença da vítima da infração penal, originalmente também prevista no artigo 72, somente nos casos de ação privada ou ação pública condicionada à representação, em que esta seria responsável por formular a proposta de transação.

Nessa ótica, destacam-se primeiramente, os papéis desempenhados pelo autor do fato e seu advogado. Com isso, entende-se como autor a pessoa a quem é imputada a prática de infração penal de menor potencial ofensivo, cabendo-lhe participar da audiência preliminar com o objetivo de analisar a proposta oferecida por representante MP e concordar ou não com os termos apresentados. Ademais, conforme o artigo 68 da Lei dos Juizados, o autor, assim que citado, deverá comparecer acompanhado de defensor de sua confiança, sendo nomeado defensor dativo em caso de impossibilidade de constituição. Dessa forma, o papel do defensor é destacado por garantir a parte uma maior assistência e orientação jurídica no momento do acordo, entendendo as consequências de cada proposta e os direitos garantidos ao autor durante o ato.

Outrossim, salienta-se a atuação do representante do Ministério Público como um dos agentes principais para a realização da transação penal, tendo em vista o seu papel de analisar cada caso concreto e verificar as condições de oferecimento, e, em caso positivo, devidamente redigir seus termos para futura propositura. Neste contexto, cabe ressaltar a seguinte análise doutrinária acerca da obrigatoriedade de oferecimento da proposta de transação por parte do *parquet*:

Desde logo, sublinhamos que predomina o entendimento de que a transação penal é um **direito subjetivo do réu** 171, de modo que, preenchidos os requisitos legais, deve ser oportunizada ao acusado. Ao Ministério Público, como bem define PACELLI 172, **a discricionariedade “é unicamente quanto à pena a ser proposta na transação; restritiva de direitos ou multa**, nos termos do art. 76 da Lei n. 9.099/95”.

(...)

Mas, como acabamos de afirmar, essa discricionariedade deve conviver com o direito público subjetivo do réu, de modo que, ao Ministério Público, incumbe apenas verificar se estão preenchidos os requisitos e negociar sobre a pena cabível, restritiva de direitos ou multa. Não lhe compete o poder de decidir sobre o cabimento ou não da transação. (grifo nosso). (Aury Lopes Jr., 2022, p. 974)

Dessa forma, é entendido que, apesar do artigo 76, caput, da Lei nº 9.099/1995 apresentar que o Ministério Público poderá propor a transação penal, sugerindo uma discricionariedade para decidir sobre o cabimento desta, tal instrumento é considerado direito subjetivo do réu, tendo o *parquet* um poder-dever em apresentar manifestação acerca de seu cabimento, de modo a não realiza-la tão somente nos casos impeditivos previstos em lei.

Ademais, ressalta-se a inovação apresentada pela Lei dos Juizados ao introduzir na esfera criminal, a figura dos conciliadores, possibilitando a estes papéis de maior relevância, conforme entendimento dos Enunciados Criminais nº 70 e 71 do FONAJE, descritos a seguir:

ENUNCIADO 70 – O conciliador ou o juiz leigo podem presidir audiências preliminares nos Juizados Especiais Criminais, propondo conciliação e encaminhamento da proposta de transação (XV Encontro – Florianópolis/SC).

ENUNCIADO 71 (Substitui o Enunciado 47) – A expressão conciliação prevista no artigo 73 da Lei 9099/95 abrange o acordo civil e a transação penal, podendo a proposta do Ministério Público ser encaminhada pelo conciliador ou pelo juiz leigo, nos termos do artigo 76, § 3.º, da mesma Lei (XV Encontro – Florianópolis/SC).

Sendo assim, compreende-se o conciliador como responsável, alternativamente ao juiz, em presidir a audiência preliminar, estabelecendo, assim, o diálogo com o autor e seu advogado, o oferecimento da proposta encaminhada pelo MP e o devido registro de seu acordo ou recusa.

Por fim, é salientado a função dos magistrados nesta fase preliminar de acordo de transação penal. Segundo o doutrinador Guilherme de Souza Nucci (2014, p. 385), o Juiz é responsável, primeiramente, por receber o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), encaminhado pela autoridade policial, e analisar a necessidade de possíveis diligências e, em caso negativo, designar audiência preliminar. Além disso, destaca-se a previsão original da Lei dos Juizados em atribuir o juiz o papel de presidir a audiência, passível de delegação para conciliador nomeado, e conseqüentemente, exercer a função de propor devidamente a transação penal. Dessa forma, encerrada a sessão, o magistrado também é responsável por analisar a ata da audiência, de modo que, em caso de aceite da proposta de transação, poderá homologá-la para seu devido cumprimento ou rejeitá-la, nos casos de vícios e causas impeditivas, para realização de diligências ou nova audiência preliminar; e, em caso de recusa da proposta pelo autor, encaminhar os autos para o Ministério Público, visando a possibilidade de oferecimento de denúncia e prosseguimento do feito em sua forma processual.

2.4. EFEITOS JURÍDICOS

O acordo de transação penal, assim que realizado entre autor do fato e o Ministério Público, será encaminhado para o juiz que, após análise, proferirá sentença por sua homologação ou não, com os seus efeitos dependentes da decisão final.

Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, o contexto em que o acordo foi firmado sem a presença de vícios passíveis de acarretar a nulidade do ato. Sendo assim, deverá o juiz homologar o acordo e seguir para aplicação da pena restritiva de direitos ou multa. A sentença em questão é passível, segundo o artigo 76, §5º, da Lei nº 9.099/1995, de apelação, no prazo de dez dias, para a Turma Recursal do

Juizado, com base no entendimento de que algumas condições da transação podem ser excessivamente gravosas para o autor, não lhe sendo razoável, conforme entendimento do doutrinador Aury Lopes Jr. (2022, p. 978). Além disso, caso a decisão do magistrado homologue transação aceita, porém, com a presença de vícios da vontade ou inobservância de requisitos legais, a sua correção poderá ser realizada por força de apelação.

Ademais, salienta-se que a sentença responsável pela homologação não gera, para o autor do fato, reincidência, reconhecimento da culpabilidade penal ou da responsabilidade civil, mas, tão somente, o cadastro da existência do acordo no Poder Judiciário, impedindo a sua nova propositura no prazo de 5 anos.

Dessa forma, caso o autor do fato cumpra devidamente com o acordo, com a juntada dos respectivos comprovantes, os autos serão extintos. Contudo, em caso de descumprimento da multa ou da restritiva de direito aceita, ocorrerá o desencadeamento da ação penal, com a possibilidade de oferecimento de denúncia ou requisição de inquérito policial, conforme previsto na Súmula Vinculante nº 35, do Supremo Tribunal Federal (STF).

Outrossim, nos casos em que a transação penal foi oferecida pelo MP, aceita pelo imputado e não homologada pelo juiz, entende-se pela aplicabilidade do mandado de segurança, conforme o seguinte entendimento doutrinário:

Por outro lado, não há previsão de recurso para o caso de não homologação da transação penal oferecida pelo MP e aceita pelo imputado. Situação difícil de suceder, pois o papel do juiz não é compatível com tal protagonismo, mas, se ocorrer, incumbirá às partes interessadas e cujo acordo foi desrespeitado pelo juiz lançar mão do Mandado de Segurança ou mesmo Correção Parcial. Não se descarta, ainda, que o sujeito passivo utilize o habeas corpus, pois a não homologação da transação penal (oferecida e aceita) poderá significar a submissão dele a um processo criminal que poderia ter sido evitado, sendo evidente a ilegalidade dessa coação. (Aury Lopes Jr., 2022, p 978).

Por fim, com a recusa da proposta de transação penal pelo autor, compreende-se pelo imediato encerramento da fase preliminar e início do procedimento penal sumaríssimo. Desse modo, o Ministério Público deverá oferecer

denúncia de imediato, prosseguindo-se a instrução criminal, conforme as disposições do artigo 77 e seguintes da Lei nº 9.099/1995.

3. PROBLEMÁTICAS NA APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO PENAL

3.1. CONTEXTO ATUAL DOS JECRIMs

Os Juizados Especiais Criminais foram criados com o objetivo de garantir maior celeridade e eficiência na resolução de infrações de menor potencial ofensivo. No entanto, na prática, a condução dos processos nem sempre reflete adequadamente os princípios estabelecidos no artigo 62 da Lei nº 9.099/1995. Embora a oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade orientem o procedimento, a aplicação desses princípios pode gerar questionamentos quanto à efetividade da justiça nesses casos.

Dessa forma, algumas questões se tornam recorrentes dentro dos JECRIMs, como a análise superficial de processos e a ausência de promotores em audiências preliminares. Em meio à necessidade de dar vazão a um grande volume de demandas, os casos podem ser avaliados de maneira padronizada, sem a devida atenção às suas especificidades. Além disso, a falta de participação efetiva do Ministério Público pode impactar diretamente a condução dos procedimentos, especialmente na formulação de propostas e na garantia dos direitos das partes envolvidas.

Um exemplo dessa problemática ocorreu no interior de Goiás, onde um caso envolvendo violência contra menor foi conduzido de maneira equivocada, refletindo tanto a análise superficial do processo quanto a ausência de representantes essenciais na audiência preliminar. Uma mãe agrediu o filho após ele ter andado de bicicleta sem sua autorização e sofrido uma queda. O episódio foi descoberto por professores da escola da criança, que prontamente acionaram o Conselho Tutelar e registraram o caso na delegacia. O exame de corpo de delito confirmou a presença de dois hematomas significativos no braço esquerdo da criança, evidenciando a agressão. Inicialmente, o caso foi registrado na Vara Criminal da Comarca, contudo, em uma avaliação precipitada, foi remetido ao JECRIM, ignorando o entendimento do Ministério Público de que a conduta se enquadrava no artigo 136, §3º, do Código

Penal, cuja pena ultrapassa o limite de dois anos e exigiria tramitação na Justiça Comum, com possibilidade de julgamento na Justiça da Infância e Juventude, devido à idade da vítima.

Além disso, nenhum dos órgãos envolvidos determinou ou orientou a nomeação de advogados para a mãe ou para a criança, tampouco designaram um representante legal para o menor, que, por sua incapacidade legal, não poderia atuar no processo sem assistência. A atuação do Ministério Público, por sua vez, se limitou a uma proposta genérica de transação penal, sem considerar as particularidades do caso. A audiência preliminar foi realizada sem a presença da vítima, de seus representantes, de advogados ou de representante do Ministério Público, estando presentes apenas a mãe e a conciliadora responsável. Como a genitora não levou a criança à audiência, e considerando que se tratava de um crime de ação penal condicionada à representação, a conciliadora não ofereceu a proposta de transação penal. Posteriormente, o juízo reagendou a audiência para que a conciliadora formalizasse a proposta, desconsiderando a ausência de um representante legal para a vítima, o que contraria entendimentos jurisprudenciais, doutrinários e normativos.

Portanto, casos como esse demonstram alguns dos desafios enfrentados pelos JECRIMS e as dificuldades na aplicação prática de seus princípios. A dinâmica acelerada do procedimento e a ausência de um acompanhamento mais detalhado podem influenciar diretamente a condução dos casos, impactando a efetividade das soluções adotadas.

3.2. DA ANÁLISE SUPERFICIAL DOS PROCESSOS

3.2.1. Principais Causas

A análise superficial dos processos tem, no contexto dos JECRIMS, motivações originárias desde o modo com que estes órgãos foram criados no Brasil, até os aspectos que os tangem na atualidade. Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, as causas decorrentes da aplicação distorcida dos princípios da celeridade e economia processual, instituídos, inicialmente, com o fulcro de otimizar

o funcionamento dos Juizados. Dessa forma, entende-se essa distorção como ocasionada de um emprego mecânico e desorganizado destes princípios, de modo a privilegiarem a rapidez na tramitação dos autos em detrimento da análise detalhada de cada caso, levando a decisões aceleradas e superficiais nas fases iniciais do processo.

Nessa ótica, compreende-se este cenário como sendo impulsionado por uma lógica institucional que incentiva a tramitação célere dos processos como um indicador de eficiência do Poder Judiciário, sem que isso necessariamente reflita uma melhor prestação jurisdicional. Um exemplo disso é o Prêmio CNJ de Qualidade, instituído pela Portaria nº 88, de 28 de maio de 2019, premiando, em sua categoria de produtividade, tribunais com base na redução do tempo médio de tramitação dos processos, taxa de congestionamento e o número de conciliações realizadas. No entanto, esse tipo de incentivo pressiona magistrados e servidores a priorizarem a velocidade dos trâmites, em detrimento da análise individual dos casos e de suas complexidades.

Ademais, observa-se essa busca pela celeridade de forma mais intensa na fase preliminar, em que ocorrem tentativas de resolução de conflitos rapidamente por meio da composição civil ou da transação penal, sem uma análise aprofundada da situação concreta do mérito e dos fatos apresentados. Nesse sentido, a Lei nº 9.099/1995, em seu artigo 70, estabelece que as audiências preliminares devam ocorrer imediatamente após o encaminhamento do TCO ao Juizado, ou em data próxima, caso assim não seja possível. Desse modo, ocasionando que o primeiro contato entre as partes, o representante do Ministério Público e o conciliador ocorra de maneira acelerada, sem tempo hábil para que o caso seja devidamente estudado em suas especificidades.

Além disso, a busca por acelerar etapas iniciais do processo não impediu a perpetuação da morosidade de outras fases, em um notório desequilíbrio na tramitação dos processos. Neste contexto, salienta-se os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de que, em 2024, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás registrou um tempo médio de 331,085 dias entre o início do processo nos JECRIMs e a data do primeiro julgamento. Sendo assim, demonstrando que a

celeridade é aplicada apenas em momentos específicos do procedimento, enquanto outras etapas continuam enfrentando evidente atraso.

Outrossim, entende-se a preocupação com tal distorção como fato amplamente debatido por doutrinadores como Aury Lopes Jr., em que, ao analisar os impactos dessa lógica no direito processual penal, destaca que a busca excessiva pela rapidez nos trâmites leva a "verdadeiros atropelos das garantias individuais estabelecidas" (2020, p.49). Desse modo, compreende-se que essa afirmação reforça que a análise superficial dos processos não é um efeito colateral inevitável da celeridade processual, mas sim o resultado de uma aplicação desorganizada desse princípio, que não leva em conta a necessidade de garantir que cada caso receba a devida atenção.

Portanto, a análise superficial dos processos nos JECRIMs não ocorre apenas por um excesso de celeridade, mas porque essa celeridade é aplicada de maneira seletiva e inadequada. Com isso, ao mesmo tempo em que algumas fases são tratadas com extrema urgência, outras permanecem em morosidade, criando um sistema de justiça fragmentado, onde a eficiência processual não se traduz necessariamente em justiça.

3.2.2. Efeitos

Os efeitos da análise superficial dos processos são observados, no contexto dos JECRIMs, com maior notoriedade em sua fase pré-processual, em sequência de seu recebimento no órgão e início das tratativas iniciais, como protocolização em sistema eletrônico e decisão por agendamento de audiência preliminar. Sendo assim, neste instante, ocorre a desconsideração do fatores individuais de cada caso, como a hipossuficiência das partes, presença de menores e duplicidade de autos. Desse modo, gerando a realização de audiências preliminares em condições que contradizem as determinações da Lei nº 9.099/1995 e demais normas processuais penais, comprometendo não apenas os direitos constitucionais das partes, como também a efetividade da justiça negocial nos JECRIMs.

Nesse sentido, destacam-se, como principais efeitos desta análise superficial, a ausência de advogados nas audiências preliminares, assim como a ausência de vistas prévias ao Ministério Público, a fim de verificarem possíveis irregularidades e resguardarem os direitos das partes.

3.2.2.1. Ausência de Advogados nas Audiências Preliminares

A participação de advogados em matéria do Direito Processual Penal é definida por doutrinadores, como Fernando Capez, como sendo de natureza indispensável, “posto que o contraditório nunca será efetivo se não houver equilíbrio entre os ofícios da defesa e da acusação” (2024, p. 138). Nessa ótica, a Lei dos Juizados, em seu artigo 68, determina que, após a intimação do autor do fato na fase preliminar, este deverá comparecer ao Juizado “acompanhado de advogado, com a advertência de que, na sua falta, ser-lhe-á designado defensor público”.

Contudo, no contexto de análise superficial dos processos e de desconsideração de fatores como hipossuficiência e capacidade das partes, verifica-se que essa norma não tem sido devidamente observada nos JECRIMs. Com isso, a falta de assistência jurídica adequada nos momentos iniciais do procedimento prejudica o direito de defesa das partes e compromete a qualidade das decisões tomadas na fase preliminar. Sendo assim, esse cenário é reflexo de uma busca desproporcional pela celeridade processual, que privilegia o encerramento rápido dos casos, mesmo que isso signifique reduzir as garantias fundamentais dos envolvidos.

Ademais, os dados do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do TJGO demonstram que 30% das audiências preliminares realizadas em 2024 ocorreram sem a presença de advogados. A ausência de defensores foi ainda mais expressiva nas audiências em que todas as partes estavam presentes, atingindo 65% dos casos. Isso revela que um número significativo de processos segue sem a devida assistência jurídica, o que pode comprometer a legalidade e a justiça das decisões proferidas.

AUDIÊNCIAS PRELIMINARES REALIZADAS PELO NUPEMEC-TJGO EM 2024	TOTAL DE AUDIÊNCIAS	%
COM A PRESENÇA DE ADVOGADOS	1.849	70,30%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM AUSÊNCIA DE PELO MENOS UMA DAS PARTES	295	15,95%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM TODAS AS PARTES	1.554	84,05%
SEM A PRESENÇA DE ADVOGADOS	781	29,70%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM AUSÊNCIA DE PELO MENOS UMA DAS PARTES	272	34,83%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM TODAS AS PARTES	509	65,17%
Total Geral	2.630	100,00%

Além disso, destaca-se os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Relatório Justiça em Números 2024, em que revela que 43% dos processos arquivados definitivamente pelo TJGO em 2023 possuíam concessão de gratuidade à justiça, evidenciando a alta demanda por assistência jurídica gratuita. O direito à gratuidade de justiça, garantido pelo artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, inclui o fornecimento de defensores públicos ou advogados dativos às partes que não possuem condições de arcar com os custos de sua própria defesa. No entanto, a realidade dos JECRIMs mostra que esse direito não tem sido plenamente assegurado, com audiências sendo realizadas sem a presença de defensores, o que coloca o autor do fato em uma posição de vulnerabilidade processual.

A ausência de defensores na fase preliminar não representa apenas uma irregularidade formal, mas sim uma violação direta aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Como observa Fernando Capez (2024, p. 138), quando o autor do fato comparece desacompanhado de advogado, há um desequilíbrio processual, pois enquanto o Ministério Público está devidamente assessorado, a outra parte desconhece as especificidades do procedimento e pode não compreender as consequências da audiência preliminar e da proposta de transação penal.

Essa preocupação também é compartilhada por Guilherme de Souza Nucci, que enfatiza a necessidade da presença de advogados nos momentos iniciais do processo para garantir que o autor do fato entenda plenamente o alcance da conciliação e da transação penal:

53. Presença dos advogados: buscando-se resguardar a garantia constitucional da ampla defesa, bem como o direito de ação, impõe-se a presença dos advogados tanto do autor do fato quanto da vítima. Ambos devem ser cientificados, quando da intimação para o comparecimento, do direito de se fazerem acompanhar por advogado. Não sendo possível, por variadas razões, inclusive de ordem financeira, deve o Estado encarregar-se de designar um defensor para o autor do fato e um advogado para tutelar os interesses do ofendido. A ideia é resguardar a ampla defesa, no tocante ao autor do fato. Seria ele assistido pelo defensor para que compreenda o alcance da conciliação, envolvendo o compromisso de reparação do dano, mas também – e fundamentalmente – o conteúdo da transação eventualmente proposta pelo Ministério Público. (Guilherme de Souza Nucci, 2014, p. 388).

A jurisprudência reforça essa interpretação, reconhecendo que a ausência de advogados pode levar à nulidade do processo, conforme demonstrado na seguinte decisão da Turma Recursal Criminal do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CRIME. ATO OBSCENO. ART. 233 DO CÓDIGO PENAL. AUDIÊNCIA PRELIMINAR EM QUE OFERECIDO O BENEFÍCIO DA TRANSAÇÃO PENAL REALIZADA SEM A PRESENÇA DE ADVOGADO. NULIDADE DECLARADA EX OFFICIO. 1. Ausência de defensor na audiência preliminar. Nulidade do processo, em razão de terem sido violados os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, consagrados no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, além dos ditames processuais penais previstos no artigo 261 do CPP, no § 3º do artigo 76 c/c artigo 72, estes da Lei dos Juizados Especiais Criminais. 2. Recusa quanto ao benefício da transação penal ofertado em audiência, na qual deixou de receber orientação de Defensor. 3. Nulidade pronunciada desde a audiência preliminar. 4. A condição de inimputável por motivo de doença mental, se não impede o acusado de responder ao processo criminal e submeter-se à medida de segurança, também não obsta o oferecimento dos benefícios despenalizadores. PROCESSO ANULADO. (JECRS; ACr 5002880-53.2022.8.21.1001; Porto Alegre; Turma Recursal Criminal; Rel. Juiz Edson Jorge Cechet; Julg. 09/10/2023; DJERS 11/10/2023.

Portanto, a ausência de advogados nas audiências preliminares dos JECRIMS compromete a efetividade da justiça negociada ao privar as partes de uma orientação técnica essencial para a tomada de decisão. Essa omissão não decorre apenas de falhas operacionais, mas de uma lógica processual que prioriza a rapidez

dos trâmites em detrimento das garantias fundamentais. O elevado número de audiências realizadas sem a presença de defensores demonstra que o direito à assistência jurídica gratuita, assegurado constitucionalmente, não tem sido plenamente respeitado, resultando em um desequilíbrio estrutural que afeta diretamente o direito de defesa do autor do fato.

3.2.2.2. Ausências de vistas prévias ao Ministério Público

O Ministério Público exerce um papel fundamental na fase preliminar dos processos nos Juizados Especiais Criminais, atuando como fiscal da lei e garantindo a preservação da ordem jurídica, dos interesses sociais e dos direitos individuais indisponíveis. Nesse contexto, sua atuação não se limita à função de parte acusatória, sendo responsável, também, por analisar as peculiaridades do caso concreto, evitando que o procedimento negocial se torne uma mera formalidade desvinculada dos princípios de justiça e proporcionalidade. Sobre essa atribuição, Fernando Capez destaca:

Com efeito, preenchidos os pressupostos legais, o representante do Ministério Público pode, movido por critérios de conveniência e oportunidade, deixar de oferecer a denúncia e propor um acordo penal com o autor do fato, ainda não acusado. Tal discricionariedade, contudo, não é plena, ilimitada, absoluta, pois depende de estarem preenchidos os requisitos legais, daí ser chamada pela doutrina de discricionariedade regrada. (Fernando Capez, 2024, p. 368).

Dessa forma, para que o Ministério Público exerça sua função de maneira adequada, é indispensável que disponha de tempo suficiente para avaliar os autos antes da realização da audiência preliminar.

Contudo, em um cenário onde a celeridade processual é priorizada de forma desproporcional, suprimindo etapas essenciais do rito, observa-se a ausência de vistas prévias ao Ministério Público, o que prejudica a análise detalhada dos casos. Com isso, sem esse exame prévio, a formulação da proposta de transação penal ocorre de maneira padronizada, sem a devida consideração das características individuais do autor do fato, das circunstâncias específicas da infração e dos impactos da sanção imposta. Dessa maneira, a discricionariedade regrada do

Ministério Público acaba sendo comprometida, pois a ausência de vistas inviabiliza a deliberação fundamentada sobre a conveniência da proposta em cada caso concreto, reduzindo o espaço para a adequação da medida ao princípio da proporcionalidade.

Além disso, essa omissão não apenas compromete a qualidade da análise ministerial, mas também gera reflexos negativos na tramitação processual, resultando em atrasos que contradizem a própria finalidade da celeridade processual. Sem a devida avaliação dos autos antes da audiência preliminar, torna-se frequente a necessidade de impugnações e revisões das propostas apresentadas, seja pelo próprio Ministério Público, seja pela defesa, o que ocasiona o adiamento das audiências e a reabertura de discussões sobre a adequação da transação penal. Assim, a supressão de uma etapa que deveria otimizar o processo acaba, paradoxalmente, prolongando sua duração, comprometendo a eficiência pretendida pelos JECRIMS e gerando impacto direto na garantia do direito das partes à rápida solução do conflito.

Dessa forma, a ausência de vistas prévias ao Ministério Público não se trata de uma mera irregularidade administrativa, mas de um fator que compromete a própria efetividade do procedimento negocial nos JECRIMS. Ao impedir que o órgão fiscalizador analise adequadamente os autos antes da audiência, o modelo de tramitação adotado favorece a aplicação de soluções generalizadas e descontextualizadas, em vez de respostas individualizadas e proporcionais a cada caso.

3.3. AUSÊNCIA DE PROMOTORES NAS AUDIÊNCIAS PRELIMINARES

3.3.1. Importância do Ministério Público na etapa Pré-Processual

Na fase preliminar dos Juizados Especiais Criminais, cabe ao Ministério Público analisar a viabilidade da transação penal, observando os critérios estabelecidos no artigo 76 da Lei nº 9.099/1995. Com isso, esse dispositivo prevê,

em seu §2º, incisos, que a proposta pode ser formulada caso o delito permita a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos ou multa, o autor do fato não seja reincidente e a medida seja suficiente para a reprovação e prevenção do crime. No entanto, além desses requisitos objetivos, o §2º, inciso III do artigo 76 determina que o Ministério Público deva considerar as circunstâncias subjetivas do autor do fato e a gravidade do crime cometido, avaliando fatores como seus antecedentes, personalidade, comportamento social e a motivação do delito. Dessa forma, sua atuação não se limita à aplicação mecânica dos requisitos legais, mas exige uma avaliação individualizada, garantindo que a proposta seja adequada ao contexto de cada caso.

Além disso, a proposta de transação penal não deve ser tratada como uma imposição unilateral, mas sim como um instrumento de diálogo entre o Ministério Público, o autor do fato e sua defesa. Nesse sentido, destaca-se o entendimento da jurista Ada Pellegrini Grinover, juntamente com os demais autores responsáveis pelo anteprojeto da Lei dos Juizados, ao afirmarem que:

O promotor terá tido evidentemente contato com o expediente remetido pela autoridade policial ao Juizado antes da audiência. Terá certamente formado sua opinião sobre a possibilidade de oferecer proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade. Mas, ainda que leve à audiência proposta de transação penal produzida em seu gabinete, eventualmente, após contactos com a defesa e a anuência prévia desta, será na audiência que deverá discuti-la com o autuado e seu defensor." (Ada Pellegrini Grinover... [et al.], 2005, p. 129).

Assim, observa-se que a negociação penal não pode ser conduzida de forma automática, sendo necessário que o Ministério Público discuta a proposta diretamente com o autor do fato, permitindo que este compreenda seus efeitos jurídicos antes de decidir pela aceitação ou não do acordo. Desse modo, reforçando, por meio da conciliação, a necessidade de uma análise subjetiva aprofundada, uma vez que a transação penal não seja apenas um mecanismo de aceleração processual, mas sim uma solução legítima e adequada ao caso concreto.

Por fim, caso a transação penal não seja cabível ou não haja aceitação pelo autor do fato, o Ministério Público deve definir o encerramento da fase preliminar, podendo oferecer a denúncia, conforme previsto no artigo 77 da Lei dos Juizados.

Sendo assim, esse dispositivo estabelece que, não havendo composição dos danos ou transação penal, o *Parquet* deve oferecer denúncia oralmente ou requisitar diligências adicionais. Assim, cabe ao Ministério Público deliberar sobre o prosseguimento da persecução penal, considerando não apenas os aspectos objetivos do caso, mas também a conveniência da ação penal diante das circunstâncias do investigado.

Desse modo, a importância do Ministério Público na etapa pré-processual vai além da simples formulação da transação penal, abrangendo uma análise subjetiva fundamental para garantir que o acordo seja justo e proporcional. Com isso, entende-se que sua atuação deve estar voltada não apenas à observância dos critérios legais, mas à individualização da resposta penal, assegurando que a negociação penal seja conduzida de maneira criteriosa e voltada à pacificação social, e não como um mero procedimento burocrático.

3.3.2. Principais Causas

A participação do representante do Ministério Público nas audiências preliminares está expressamente prevista no artigo 72 da Lei nº 9.099/1995, que determina sua presença para acompanhar a conciliação e eventual proposta de transação penal. Com isso, a norma estabelece que a atuação ministerial é fundamental para garantir a legalidade dos acordos celebrados e a observância dos direitos das partes, reforçando o caráter fiscalizador do órgão na etapa pré-processual. Dessa forma, não há previsão legal que autorize a ausência do promotor de justiça nas audiências preliminares, sendo sua participação um elemento essencial do procedimento estabelecido pelos Juizados Especiais Criminais.

No entanto, a jurisprudência e os entendimentos doutrinários vêm flexibilizando essa exigência, como demonstra o Enunciado Criminal nº 71 do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE). Nesse sentido, entende-se que este enunciado interpreta os artigos 73 e 76, § 3º da Lei nº 9.099/1995 e admite a possibilidade de que a proposta de transação penal formulada pelo Ministério

Público seja encaminhada pelo conciliador ou pelo juiz leigo, conforme expresso no seguinte entendimento:

ENUNCIADO 71 – A expressão conciliação prevista no artigo 73 da Lei 9099/95 abrange o acordo civil e a transação penal, podendo a proposta do Ministério Público ser encaminhada pelo conciliador ou pelo juiz leigo, nos termos do artigo 76, § 3.º, da mesma Lei (XV Encontro – Florianópolis/SC).

Dessa forma, observa-se que, ainda que a legislação preveja a presença do Ministério Público, o FONAJE possibilita a realização da audiência preliminar sem a sua participação direta, desde que sua proposta seja encaminhada por outros agentes do Juizado.

Nessa ótica, compreende-se que esse entendimento ocorre, essencialmente, da aplicação dos princípios da informalidade e da economia processual, que orientam a atuação dos Juizados Especiais Criminais. Sendo assim, sob a ótica da informalidade, permitir que apenas as partes e o conciliador dialoguem sobre a proposta penal simplifica o procedimento, evitando a necessidade de intermediação direta do Ministério Público. Ademais, sob o prisma da economia processual, a flexibilização da participação do promotor de justiça visa evitar atrasos no agendamento das audiências, especialmente em comarcas onde há alto volume de processos e escassez de membros do Parquet para atender todas as demandas.

Desse modo, dados como do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do TJGO, em que apresenta que cerca de 89% das audiências preliminares realizadas em 2024 ocorreram sem a presença de representantes do MP. Outrossim, verifica-se que esta ausência de defensores foi também expressiva nas audiências em que todas as partes estavam presentes, representando 78% dos casos.

AUDIÊNCIAS PRELIMINARES REALIZADAS PELO NUPEMEC-TJGO EM 2024	TOTAL DE AUDIÊNCIAS	%
COM A PRESENÇA DE PROMOTORES	288	10,95%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM AUSÊNCIA DE PELO MENOS UMA DAS PARTES	59	20,49%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM TODAS AS PARTES	229	79,51%
SEM A PRESENÇA DE PROMOTORES	2.342	89,05%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM AUSÊNCIA DE PELO MENOS UMA DAS PARTES	508	21,69%
AUDIÊNCIAS REALIZADAS COM TODAS AS PARTES	1.834	78,31%
Total Geral	2.630	100,00%

Assim, ainda que sua presença seja prevista legalmente, a prática em muitos tribunais reflete uma tentativa de compatibilizar a celeridade processual com a atuação ministerial, ainda que isso gere discussões acerca da efetiva preservação dos direitos do autor do fato e da vítima.

3.3.3. Efeitos para o andamento Processual

A transação penal constitui um dos principais instrumentos de justiça negocial no âmbito dos JECRIMs, permitindo que o autor do fato e o Ministério Público celebrem um acordo que substitui a ação penal pelo cumprimento de medidas alternativas. Nesse contexto, a participação do promotor de justiça na audiência preliminar não se restringe ao oferecimento de uma proposta previamente elaborada, mas sim à discussão e adequação da transação penal ao caso concreto, conforme destaca a jurista Ada Pellegrini Grinover e os demais autores responsáveis pelo anteprojeto da Lei nº 9.099/1995:

A proposta de aplicação da pena não privativa da liberdade formulada pelo Ministério Público é um simples projeto a ser discutido em audiência. O promotor poderá prepará-la em seu gabinete, é claro, mas a orientação e o aconselhamento do atuado são exclusivos do conciliador. O primeiro não

se limita simplesmente a homologar o acordo, mas deve efetivamente conduzir ou supervisionar o correto desenvolvimento das vias conciliativas.

É assim que opera, em sua plenitude, a conciliação; é assim que o legislador a quis; é assim que os operadores do direito devem atuar, para o livre desenvolvimento da autonomia das vontades e o atingimento de uma transação que leve à pacificação social. (Ada Pellegrini Grinover... [et al.], 2005, p. 129).

Dessa forma, a ausência do Ministério Público na audiência preliminar compromete a análise detalhada do caso concreto e das circunstâncias subjetivas do autor do fato. Com isso, ainda que o procedimento esteja em sua fase inicial, a proposta de transação penal precisa ser formulada considerando a realidade socioeconômica do acusado, bem como suas condições pessoais, antecedentes e eventuais fatores que possam justificar ajustes na pena negociada. Sendo assim, a ausência do promotor no ato de formulação e discussão da proposta enfraquece essa avaliação individualizada, o que pode resultar em propostas desalinhadas com as reais condições do autor do fato.

Nesse cenário, a falta de participação ativa do Ministério Público gera, também, a adoção de modelos padronizados de propostas de transação penal, baseados exclusivamente em dados objetivos do processo, como partes envolvidas, número do feito e descrição sumária do fato gerador. Essa prática conduz a um processo automatizado, no qual não se consideram elementos essenciais à justa negociação da pena, podendo acarretar acordos desproporcionais ou inadequados à realidade do caso concreto. Além disso, a falta de um debate aprofundado na audiência dificulta a compreensão do acusado sobre as implicações da transação penal, comprometendo a voluntariedade e a efetividade do acordo celebrado.

Portanto, ao enfraquecer a atuação do Ministério Público na audiência preliminar, quebra-se o objetivo central da Lei nº 9.099/1995, que é a busca pela pacificação social por meio da conciliação e da solução consensual dos conflitos. Sem uma análise criteriosa do caso e sem um diálogo direto entre o promotor e o autor do fato, o procedimento deixa de cumprir sua função restaurativa e negociável, tornando-se mero ato burocrático. Assim, a informalidade e a celeridade, que deveriam servir à justiça, acabam comprometendo a individualização das propostas e, conseqüentemente, a legitimidade da transação penal.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar criticamente a aplicação da transação penal nos Juizados Especiais Criminais, com foco nos desafios que surgem em razão da ausência de atores essenciais nas audiências preliminares. O estudo buscou compreender de que forma essa realidade compromete a celeridade processual e a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, considerando os parâmetros estabelecidos na Lei nº 9.099/1995.

Por meio da revisão bibliográfica, da análise jurisprudencial e normativa e da investigação empírica realizada com base nos dados obtidos no Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJGO, verificou-se que a ausência do Ministério Público nas audiências preliminares e a análise superficial dos casos impactam diretamente a efetividade da transação penal. A falta de participação ativa do órgão acusador compromete a legitimidade dos acordos firmados e pode gerar distorções que fragilizam os princípios de equidade e justiça que deveriam nortear esse mecanismo.

A pesquisa confirmou a hipótese inicial de que a transação penal, apesar de ser um instrumento relevante para a solução consensual de conflitos no âmbito criminal, enfrenta entraves significativos em sua aplicação prática. A ausência de promotores nas audiências, somada à análise pouco aprofundada dos casos concretos, pode resultar em acordos desequilibrados e prejudiciais aos envolvidos, enfraquecendo a proposta de justiça rápida e eficaz que motivou a criação dos Juizados Especiais Criminais.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de aprimoramento do modelo atual. Medidas como a garantia da presença do Ministério Público nas audiências preliminares, o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização da legalidade dos acordos e a capacitação contínua dos operadores do direito são essenciais para o fortalecimento da transação penal. Além disso, a possibilidade de reformulação legislativa deve ser considerada, com o intuito de garantir maior efetividade ao instituto e alinhar sua aplicação à proposta original da Lei nº 9.099/1995.

A transação penal foi concebida para proporcionar uma alternativa eficiente à resolução de infrações penais de menor potencial ofensivo, desburocratizando o sistema e evitando a imposição de sanções desproporcionais a delitos de baixa gravidade. No entanto, os resultados demonstram que a desconexão entre o texto normativo e sua aplicação prática tem gerado impactos negativos, afastando o instituto de sua finalidade primordial. A ausência de fiscalização adequada, aliada à carência de estrutura nos Juizados Especiais Criminais, contribui para que o procedimento se torne pouco eficaz e, em certos casos, até mesmo injusto.

O estudo demonstrou que a eficácia da transação penal não pode ser medida exclusivamente pela celeridade processual, mas deve considerar também a qualidade dos acordos firmados e sua adequação aos princípios da justiça criminal. Quando aplicada sem o devido controle, a transação penal pode se tornar um mero instrumento de desoneração do Judiciário, sem garantir os direitos fundamentais das partes. Assim, é fundamental que a condução das audiências preliminares seja aprimorada, de modo que os acusados compreendam integralmente os impactos de sua decisão ao aceitar ou recusar o acordo.

Outro ponto que merece destaque é a necessidade de maior uniformização na aplicação da transação penal pelos Juizados Especiais Criminais. A pesquisa evidenciou que a ausência de critérios padronizados e de diretrizes mais rígidas pode levar a uma aplicação desigual do instituto, resultando em decisões conflitantes e, por vezes, contraditórias. Diante disso, sugere-se que sejam estabelecidos parâmetros mais claros para a condução das audiências preliminares e a formalização dos acordos, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica.

No contexto mais amplo da justiça negocial, a pesquisa também reforçou a necessidade de se discutir a evolução da transação penal dentro do sistema brasileiro, especialmente diante do avanço de modelos de negociação penal mais amplos. O estudo indica que a transação penal pode servir como referência para o aprimoramento de outros mecanismos consensuais, mas, para isso, sua aplicação precisa ser efetivamente estruturada e acompanhada por órgãos de fiscalização.

A importância deste trabalho reside justamente na ampliação do debate sobre a transação penal e os desafios impostos à sua aplicação prática. A pesquisa evidencia que, apesar dos avanços proporcionados pela Lei nº 9.099/1995, a realidade dos Juizados Especiais Criminais ainda apresenta barreiras estruturais que comprometem a efetividade desse mecanismo. O aprimoramento da transação penal passa não apenas por mudanças normativas, mas também por um compromisso institucional mais forte para garantir sua adequada implementação.

Por fim, este estudo também abre espaço para pesquisas futuras sobre o tema. Sugere-se a realização de investigações mais aprofundadas sobre a percepção dos jurisdicionados em relação à transação penal, bem como sobre o impacto da ausência do Ministério Público na formulação dos acordos. Além disso, comparações com modelos de justiça consensual adotados em outros países poderiam contribuir para a identificação de boas práticas que possam ser incorporadas ao contexto brasileiro. Dessa forma, espera-se que esta pesquisa contribua para o fortalecimento da transação penal e para a construção de um modelo de justiça criminal mais equilibrado e eficaz.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal [livro eletrônico] / Gustavo Henrique Badaró. -- 9. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 88, de 28 de maio de 2019. Institui e regulamenta o Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2019. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 maio 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2920#:~:text=RESOLVE%3A,os%20crit%C3%A9rios%20de%20nesta%20Portaria.&text=V%20%E2%80%93%20contribuir%20para%20o%20aprimoramento%20da%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdicional>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL, Decreto-Lei nº 2.848; de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro, RJ: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL, Decreto-Lei nº 3.689; de 03 de outubro de 1941. Rio de Janeiro, RJ: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL, Enunciados Criminais. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/enunciados-criminais/>>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL, Lei nº 9.099; de 26 de setembro de 1995. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 35. A homologação da transação penal prevista no artigo 76 da Lei nº 9.099/1995 não faz coisa julgada material e, descumpridas suas cláusulas, retoma-se a situação anterior. Diário da Justiça, Brasília, DF, 24 out. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula786/false>. Acesso em: 09 de outubro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Turma Recursal Criminal. Apelação Criminal 5002880-53.2022.8.21.1001. Ato obsceno. Art. 233 do Código Penal. Audiência preliminar em que oferecido o benefício da transação penal realizada sem a presença de advogado. Nulidade declarada ex officio. 1. Ausência de defensor na audiência preliminar. Nulidade do processo, em razão de terem sido violados os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, consagrados no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, além dos ditames processuais penais previstos no artigo 261 do CPP, no § 3º do artigo 76 c/c artigo 72, estes da Lei dos Juizados Especiais Criminais. 2. Recusa quanto ao benefício da transação penal ofertado em audiência, na qual deixou de receber orientação de Defensor. 3. Nulidade pronunciada desde a audiência preliminar. 4. A condição de inimputável por motivo de doença mental, se não impede o acusado de responder ao processo criminal e submeter-se à medida de segurança, também não obsta o oferecimento dos benefícios despenalizadores. Processo anulado. Relator: Juiz Edson Jorge Cechet. Julgado em 9 de outubro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico do Rio Grande do Sul, 11 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Turma Recursal Criminal. Apelação Criminal 1014766-51.2024.8.26.0050. Queixa-crime. Transação penal. Sentença que homologou o benefício ofertado pelo Ministério Público. Recusa expressa dos querelantes em oferecê-lo. Ministério Público que, na qualidade de custos legis, tem o dever de intervir também na ação penal exclusivamente privada, sobretudo no que diz respeito à aplicação dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95, suprimindo eventual omissão ou injusta recusa do querelante em oferecê-los. Inteligência do art. 45 do CPP. Enunciado nº 112 do FONAJE que prevê o cabimento dos benefícios da Lei nº 9.099/95 mediante proposta do Ministério Público. Entendimento pacífico da Turma Recursal Criminal. Precedentes. Recurso não provido. Relator: Juiz Waldir Calciolari. Julgado em 12 de novembro de 2024.

CAPEZ, Fernando. Curso de Processual Penal / Fernando Capez. – 31. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2024.

CUNHA, Maurício Ferreira. Juizados Especiais Cíveis e Criminais, volume 34 / Maurício Ferreira Cunha, Renato Pessoa Manucci. - 3. ed. - Salvador: Editora JusPODIVM, 2021.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Coleção Esquematizado – direito processual penal / Victor Eduardo Rios Gonçalves, Alexandre Cebrian Araújo Reis; coordenado por Pedro Lenza. - 13. ed São Paulo: SaraivaJur, 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Juizados especiais criminais : comentários à Lei 9.099; de 26.09.1995 / Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho, Antonio Scarance Fernandes e Luiz Flavio Gomes - 5. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal / Aury Lopes Jr. – 19. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022.

LOPES JR., Aury. Fundamentos do processo penal. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais comentadas / Guilherme de Souza Nucci. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – vol. 2 – Rio de Janeiro : Forense, 2014.

PACELLI, Eugênio Curso de processo penal / Eugênio Pacelli. – 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.