



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2976, DE 2024

Altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a fim de retirar a obrigatoriedade da confissão do investigado para a celebração do acordo de não persecução penal.

**AUTORIA:** Senador Castellar Neto (PP/MG)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

SF/24990.17446-63

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a fim de retirar a obrigatoriedade da confissão do investigado para a celebração do acordo de não persecução penal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a fim de retirar a obrigatoriedade da confissão do investigado para a celebração do acordo de não persecução penal.

**Art. 2º** O art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 28-A.** Não sendo caso de arquivamento e tratando-se de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa ou alternativamente:

.....  
§ 15. A confissão do investigado não será obrigatória para a celebração do acordo de não persecução penal.

§ 16. A confissão eventualmente realizada pelo investigado no âmbito do acordo de não persecução penal não poderá ser utilizada como prova em qualquer processo criminal, civil ou administrativo em que se discuta a responsabilidade do indivíduo em relação aos fatos objeto dessa confissão.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

## JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei visa a alterar o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a fim de retirar a obrigatoriedade da confissão do investigado para a celebração do acordo de não persecução penal (ANPP).

Essa obrigatoriedade tem sofrido inúmeras críticas, o que levou o Ministério Público do Estado do Mato Grosso a emitir uma recomendação concluindo pela inconstitucionalidade da exigência de confissão como condição para a proposta do referido acordo.

Nesse ponto, a fim de bem esclarecer essa problemática, cumpre transcrever o excelente artigo redigido pelo Douto Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Mato Grosso, Deosdete Cruz Junior:

“Aos 13 de julho do ano corrente emitimos, em conjunto com o douto Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, recomendação aos promotores e promotoras de justiça, com a qual fixamos a tese, em caráter orientativo, portanto, não vinculativo, que dispensem o requisito legal da confissão formal e circunstanciada da prática da infração penal, disposto no artigo 28-A, do Código de Processo Penal quando da análise sobre o oferecimento da proposta de acordo de não persecução penal (ANPP).

Segundo dispõe o artigo 28-A, do Código de Processo Penal, não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstanciadamente a prática da infração penal, praticada sem violência ou grave ameaça e com a pena mínima inferir a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, mediante as condições cumulativas previstas em lei.

A recomendação emitida está amparada em estudo técnico dos órgãos de apoio do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (Centro de Apoio Operacional Criminal e Centro de Apoio Operacional da Execução Penal), do qual extraímos fundamentos jurídicos pela conclusão da inconstitucionalidade da exigência de confissão como condição para a proposta do referido acordo.

Como já vem manifestando o próprio Superior Tribunal de Justiça (HC nº 657165-RJ), não obsta o oferecimento do acordo de não persecução penal a ausência de confissão durante o inquérito



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

SF/24990.17446-63

policial, o que por si só não inibe que o membro do Ministério Público ofereça a proposta em audiência extrajudicial, com a indispensável presença do indiciado, de seu advogado ou do defensor público.

Dentre os fundamentos que abalizam a posição do Superior Tribunal de Justiça está relacionado aquele que indica um tratamento desigual àqueles que, desde a fase do inquérito policial já estão sendo acompanhados por advogado ou defensor público, aos quais poderiam ser dispensadas as informações necessárias e suficientes para a futura celebração do acordo de não persecução, em detrimento da grande massa de pessoas indiciadas e interrogadas sem a presença de sua defesa, com evidente prejuízo de acesso ao instrumento de política criminal do ANPP.

Não só isso, doutrinariamente já se defende que a exigência da confissão avilta o direito fundamental à não autoincriminação previsto no artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal, pois o indivíduo, tencionando acessar o acordo penal, vê-se compelido a confessar o crime em fase pré-processual. De se destacar que inclusive já existe precedente jurisprudencial assinalando que o valor jurídico da confissão para o fim de obtenção do referido acordo é totalmente desconsiderado, de modo que não poderá ser utilizado em desfavor do acusado em eventual condenação caso venha a ser rescindido o pacto (HC nº 756.907/SP).

Bem por isso, se a confissão não possui valor jurídico probatória em caso de rescisão, e se esta ofende frontalmente o direito fundamental que proíbe a autoincriminação, fizemos uma opção por apontar previamente nossa posição institucional e recomendar a todos os promotores(as) de Justiça do Estado de Mato Grosso que dispensem a confissão como condição da proposta.

Por se tratar de uma recomendação, fica evidentemente preservada a independência funcional dos membros que podem adotar a nossa linha de entendimento e propor referido acordo mesmo sem a confissão, ou discordar desta recomendação e recorrer a sua proposta.

Neste caso, de recusa do promotor de justiça, caberá ao Procurador-Geral de Justiça revisar os fundamentos da recusa (art. 28-A, §14, CPP), e sendo esta pautada exclusivamente na ausência de confissão, já se adianta, desde logo, que haverá determinação para o oferecimento do acordo, com a possibilidade de designação de substituto legal caso o promotor original da causa alegue ofensa à sua independência funcional.

Cabe, portanto, a todos os atores do sistema de justiça, inclusive aos membros do Ministério Público, enquanto intérpretes da Constituição, levar ao Poder Judiciário, seja através do controle





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

de constitucionalidade concentrado (ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, e ação de descumprimento de preceito fundamental), seja através do controle difuso ou concreto de constitucionalidade, impugnação às normas que contrastem com a norma constitucional.

No caso, a aplicação da recomendação resultará na deflagração do controle de constitucionalidade difuso ou para o caso concreto, quer no momento em que a autoridade judiciária promova a homologação da proposta de acordo de não persecução penal celebrado sem a confissão, quer quando recuse a sua homologação, pois neste caso, será cabível recurso em sentido estrito ao E. Tribunal de Justiça, e quando do enfrentamento da tese, caso a referende, deverá remeter a questão à análise do órgão especial, em respeito à cláusula de reserva de plenário disposta no artigo 97, da Constituição Federal.

Apesar da polêmica existente, de se registrar, observado o absoluto respeito às opiniões em sentido diverso, que temos que as razões de convencimento para a sua emissão estão escoradas em argumentos jurídicos sólidos que amparam a argumentação da inconstitucionalidade da exigência da confissão como requisito da proposta, e também por uma gama de argumentos de ordem prática. Vejamos.

Primeiro, a ideia central de qualquer acordo é a de pôr fim ao conflito, com a pacificação da questão. Deste modo, o estigma de uma confissão que não tem serventia jurídica alguma, e que apenas torna menos atrativo o benefício do acordo de não persecução penal, abarrotando o Poder Judiciário com a instrução de ações (oitivas de vítimas e testemunhas), com consumo de recursos públicos e de tempo para a entrega da prestação jurisdicional, deve ser superado.

Note-se que em outros instrumentos de política criminal, como no caso da transação penal (art. 76, Lei 9.099/95) e da suspensão condicional do processo (art. 89, Lei 9.099/95), não se exigiu a confissão como condição para a proposta. Na seara cível, do mesmo modo o acordo de não persecução cível (ANPC), previsto no artigo 17-B, da Lei de Improbidade Administrativa, também não exige a confissão como condição para a proposta.

Segundo, não entendemos que a tese propugnada com a recomendação seja uma tese defensiva, mas sim uma tese de interesse de todos os atores do sistema de justiça que buscam um sistema funcional e eficiente. A celebração do acordo de não persecução penal pressupõe a proposta do promotor(a) de justiça, a aceitação do indiciado e de sua defesa, e a indispensável homologação judicial. Ademais, o resultado prático que se pode





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

SF/24990.17446-63

obter com a sua celebração é nitidamente equivalente ao que seria o resultado prático de uma sentença penal condenatória futura e incerta, pois admite-se, desde logo com sua celebração, a aplicação de medidas para a reparação do dano ou restituição da coisa à vítima; a renúncia voluntária a bens e direitos, apontados como instrumentos, produto ou proveito do crime; a prestação de serviços à comunidade e a entidades públicas; e o cumprimento de outras condições, como por exemplo o dever de exercer atividade lícita.

Terceiro ponto, a recomendação contribui com a tendência da ampliação da justiça negocial ou da ampliação do consensualismo no sistema de justiça. A participação do indiciado, e de sua defesa, na construção da penalidade a ser cumprida no caso concreto, tem revelado maiores chances de contribuir para a redução dos índices de reincidência, sendo mais perceptível para a sociedade de modo em geral e também para a vítima a resposta do estado ao caso concreto. O transcurso do tempo necessário para a instrução da grande maioria dos processos que admitem a celebração do ANPP, necessário para que todos os atos processuais sejam cumpridos, faz com que sanções decorrentes de condenações sejam aplicadas em um tempo apartado daquele da ocorrência do fato, o que por si só já torna menos eficiente a sanção penal em seu desiderato ressocializador e preventivo, e como já salientado, por não se tratar de crimes que podem, via de regra, dar ensejo à aplicação de penas privativas de liberdade, muito mais eficiente que as medidas não encarceradoras sejam aplicadas o mais próximo possível do fato.

Enfim, são apenas algumas observações que sustentam a recomendação expedida com o propósito de dar mais coerência e eficiência ao sistema de justiça criminal, sempre respeitada as opiniões em sentido diverso.”

Diante desses argumentos, é fundamental que sejam adotadas medidas para garantir a proteção dos direitos fundamentais do investigado no âmbito do ANPP.

Estamos, ainda, fazendo um pequeno ajuste de redação na parte final do art. 28-A, a fim de prever que as condições para o ANPP poderão ser impostas cumulativa “ou” alternativamente, pois atualmente consta no texto da lei “cumulativa e alternativamente”, o que se mostra contraditório.

Assim, entendemos que as disposições expressas nas regras processuais penais vigentes sobre o tema devem estar em consonância com





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **CASTELLAR NETO**

os princípios constitucionais, razão pela qual contamos com o apoio dos  
ilustres Pares para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador CASTELLAR NETO



# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art5\_cpt\_inc63

- art97

- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal (1941) - 3689/41

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>

- art28-1

- Lei nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995 - Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (1995) - 9099/95

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1995;9099>