Matheus Ravi Rodrigues da Silva

O Acordo de Não Persecução Penal no Direito Brasileiro

AYA EDITORA
2025

O Acordo de
Não Persecução
Penal no Direito
Brasileiro

Matheus Ravi Rodrigues da Silva

O Acordo de Não Persecução Penal no Direito Brasileiro

AYA EDITORA
2025

Direção Editorial
Prof.° Dr. Adriano Mesquita Soares
Autor
Matheus Ravi Rodrigues da Silva
Capa
AYA Editora©
Revisão
O Autor
Executiva de Negócios
Ana Lucia Ribeiro Soares
Produção Editorial
AYA Editora©
Imagens de Capa
br.freepik.com
Área do Conhecimento
Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.° Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)
Prof.ª Dr.ª Adriana Almeida Lima (UEA)
Prof.° Dr. Aknaton Toczek Souza (UCPEL)
Prof.° Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini (UFGD)
Prof.° Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)
Prof.° Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)
Prof.° Dr. Carlos López Noriega (USP)
Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)
Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chiroli (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)
Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)
Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)
Prof.° Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)
Prof.° Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)
Prof.° Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)
Prof.° Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD)
Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)
Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)
Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)
Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)
Prof.° Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)
Prof.° Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)
Prof.° Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)
Prof.° Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)
Prof.ª Dr.ª Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina (UEA)
Prof.ª Dr.ª Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)
Prof.° Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)

Prof.° Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)
Prof.° Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)
Prof.° Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)
Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani (UTFPR)
Prof.° Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)
Prof.° Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)
Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Tânia do Carmo (UFPR)
Prof.° Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

Conselho Científico

Prof.° Me. Abrão Lucas Ferreira Guimarães (CIESA)
Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)
Prof.° Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)
Prof.ª Ma. Denise Pereira (FASU)
Prof.° Dr. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues (UFPR)
Prof.° Me. Ednan Galvão Santos (IF Baiano)
Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)
Prof.° Dr. Fabio José Antonio da Silva (HONPAR)
Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues (FASF)
Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)
Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim (FASF)
Prof.ª Dr.ª Lucimara Glap (FCSA)
Prof.ª Dr.ª Maria Auxiliadora de Souza Ruiz (UNIDA)
Prof.° Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)
Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch (FASF)
Prof.ª Dr.ª Rosângela de França Bail (CESCAGE)
Prof.° Dr. Rudy de Barros Ahrens (FASF)
Prof.° Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (UFPI)
Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)
Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Tássia Patricia Silva do Nascimento (UEA)
Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues (IFSC)

© 2025 - AYA Editora. O conteúdo deste livro foi enviado pelo autor para publicação em acesso aberto, sob os termos da Licença Creative Commons 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta obra, incluindo textos, imagens, análises e opiniões nela contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva do autor, que assume total responsabilidade pelo conteúdo apresentado. As interpretações e posicionamentos expressos neste livro representam exclusivamente as opiniões do autor, não refletindo, necessariamente, a visão da editora, de seus conselhos editoriais ou de instituições citadas. A AYA Editora atuou de forma estritamente técnica, prestando serviços de diagramação, produção e registro, sem interferência editorial sobre o conteúdo. Esta publicação é fruto de pesquisa e reflexão acadêmica, elaborada com base em fontes históricas, dados públicos e liberdade de expressão intelectual garantida pela Constituição Federal (art. 5º, incisos IV, IX e XIV). Personagens históricos, autoridades, entidades e figuras públicas eventualmente mencionadas são citados com base em registros oficiais e noticiosos, sem intenção de ofensa, injúria ou difamação. Reforça-se que quaisquer dúvidas, críticas ou questionamentos decorrentes do conteúdo devem ser encaminhados exclusivamente ao autor da obra.

S5861 Silva, Matheus Ravi Rodrigues da

Acordo de não persecução penal no direito brasileiro [recurso eletrônico]. / Matheus Ravi Rodrigues da Silva. -- Ponta Grossa: Aya, 2025. 114 p.

Inclui biografia
Inclui índice
Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN: 978-65-5379-860-1
DOI: 10.47573/aya.5379.1.411

1. Persecução penal - Brasil. I. Título

CDD: 345.8105042

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora LTDA
AYA Editora©
CNPJ: 36.140.631/0001-53
Fone: +55 42 3086-3131
WhatsApp: +55 42 99906-0630
E-mail: contato@ayaeditora.com.br
Site: https://ayaeditora.com.br
Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

APRESENTAÇÃO

A presente obra se insere no contexto de transformações significativas no direito penal brasileiro, em especial quanto à valorização dos mecanismos de justiça consensual. Ao analisar o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), o autor propõe uma reflexão técnica sobre a redefinição dos caminhos da persecução penal, frente aos desafios da morosidade processual, da seletividade penal e da sobrecarga estrutural do Judiciário.

Em seu desenvolvimento, o texto aborda as origens normativas do ANPP, discutindo desde os institutos despenalizadores anteriores até sua positivação legislativa por meio da Lei nº 13.964/2019. O autor dedica especial atenção às controvérsias constitucionais suscitadas, à atuação do Ministério Público e ao papel do Judiciário na homologação dos acordos, além de examinar criticamente a lógica da confissão como condição de validade do instituto.

A obra também realiza um paralelo entre o sistema brasileiro e experiências internacionais de justiça penal negociada, como o *plea bargaining* norte-americano e o patteggiamento italiano, demonstrando as peculiaridades de cada modelo e os limites da importação de soluções estrangeiras. Tal abordagem comparada contribui para a compreensão da consensualidade penal como fenômeno global, mas de aplicação local e condicionada ao ordenamento jurídico nacional.

A análise jurídica se estende às implicações práticas e às dificuldades operacionais na aplicação do ANPP, com destaque para a destinação dos valores acordados, a (in)coerência dos critérios adotados em sua regulamentação e a ausência de uniformidade na atuação dos atores processuais. Ainda são exploradas situações de controvérsia quanto à admissibilidade do acordo em delitos específicos, como crimes ambientais e de menor ofensividade social.

Ao reunir fundamentos normativos, análise crítica e comparação internacional, o autor oferece uma contribuição relevante ao debate jurídico contemporâneo. A leitura é indicada a operadores do direito, pesquisadores e estudantes que buscam compreender os fundamentos, os limites e os potenciais efeitos do ANPP na estrutura processual penal brasileira.

Boa leitura!

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **7**

O HISTÓRICO DA CONSENSUALIDADE **10**

AS EXPERIÊNCIAS DO DIREITO COMPARADO **14**

A Consensualidade e a Evolução Legislativa 17

O ANPP e as Velocidades do Direito Penal 19

ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE O PLEA BARGAIN **21**

O Papel do Juiz e as Renúncias do Réu no *Plea Bargain* 24

Vantagens, Desvantagens e Diferenças Conceituais do *Plea Bargain* 26

A Tramitação do *Plea Bargaining* no Brasil 28

O SURGIMENTO DE INSTITUTOS DESPENALIZADORES NO DIREITO BRASILEIRO **30**

A Gênese Normativa do ANPP 31

Das Discussões Acerca da Inconstitucionalidade do Ato Normativo 34

A Positivação do ANPP no Ordenamento Jurídico Brasileiro 37

DA ESTATURA JURÍDICA DO ANPP **40**

A Confissão como Requisito do ANPP – Dilemas e Controvérsias 43

CRÍTICAS E LIMITAÇÕES PRÁTICAS AO ANPP **51**

Inadequação dos Procedimentos Extrajudiciais Disponíveis para Condução do ANPP 59

O DESARRANJO JURÍDICO NA REGULAMENTAÇÃO DO ANPP **62**

A Incoerência da Homologação Judicial do ANPP 65

A Retórica da Intervenção Judicial no ANPP e a Incoerência diante de Outros Instrumentos Negociais 66

A Possibilidade de Celebração Integral do ANPP no Âmbito do Ministério Público 68

DESTINAÇÃO DOS VALORES NO ANPP 71

A Incoerência da Lógica Administrativa e sua distância da justiça penal negociada 76

A Fragilização da Isonomia na Destinação dos Valores 77

ANPP E TEMAS CONTROVERTIDOS DA ADMISSIBILIDADE DO ANPP EM CRIME DE MAUS TRATOS CONTRA ANIMAIS 80

ANPP e Crimes de Homofobia 84

Do ANPP e do Delito do art. 215-A do CPB 89

ANPP e Ações Penais Privadas 94

ANPP: Poder-Dever ou Direito Público Subjetivo? 97

ANPP e Considerações Finais 99

REFERÊNCIAS 101

SOBRE O AUTOR 105

ÍNDICE REMISSIVO 106

O HISTÓRICO DA CONSENSUALIDADE

O processo penal brasileiro, historicamente marcado por formalismos rígidos e pela centralidade do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, tem passado por profundas transformações nas últimas décadas. A crescente valorização dos mecanismos de justiça consensual, nesse sentido, reflete não apenas uma mudança legislativa, mas sobretudo uma mudança de mentalidade, uma vez que a ideia de que a solução de conflitos penais não precisa, necessariamente, percorrer o caminho longo e custoso do processo judicial tradicional.

Nesse contexto, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) surge como uma das expressões mais recentes desse movimento de expansão dos instrumentos negociais. A sua inserção no ordenamento jurídico, pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), traduz o reconhecimento de que a resposta estatal ao crime deve ser calibrada segundo critérios de eficiência, proporcionalidade e seletividade, reservando a estrutura tradicional do processo penal para delitos mais graves e para situações em que a negociação não se mostra adequada.

O fenômeno, contudo, não é isolado. Antes mesmo da criação do ANPP, o Brasil já havia incorporado instrumentos de justiça penal consensual, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, ambos previstos na Lei nº 9.099/1995. Tais institutos, por sua vez, inauguraram um inédito raciocínio sobre a persecução penal, permitindo que determinados delitos fossem resolvidos mediante acordos celebrados entre o Ministério Público e o acusado, com posterior chancela judicial.

A expansão desses instrumentos negociais encontra paralelo em diversos países, notadamente no sistema norte-americano, que desenvolveu o *plea bargaining* como prática dominante na solução de casos criminais. Embora existam diferenças estruturais e culturais relevantes, é inegável que o modelo brasileiro sofreu influência dessa lógica, ainda que adaptada aos limites constitucionais nacionais.

Assim, a análise do ANPP não pode ser feita de forma isolada, uma vez que se insere em um movimento mais amplo de transformação da justiça criminal, que busca alternativas à persecução penal tradicional, diante do de-

safio de equilibrar garantias fundamentais e eficiência processual. O presente livro, portanto, propõe-se a examinar a origem, a natureza, as críticas e as perspectivas futuras desse instrumento, destacando seus potenciais benefícios e os obstáculos que ainda precisam ser enfrentados para sua efetiva consolidação no Brasil.

A análise do Justiça em Números 2024 (CNJ) demonstra com clareza a dimensão da crise estrutural do sistema de justiça brasileiro. Ao final de 2023, 83,8 milhões de processos aguardavam desfecho, um crescimento de 1,1% em relação ao ano anterior. Tal aumento decorre, sobretudo, da alta de demandas que tramitam nos juizados especiais, especialmente na Justiça Federal, responsável por 1,3 milhão de novos feitos nesse segmento. O volume processual, nesse sentido, ilustra a sobrecarga das instituições e a dificuldade de oferecer respostas céleres e eficazes à sociedade.

Mesmo quando excluídos os 18,5 milhões de processos suspensos, o sistema ainda processa 63,6 milhões de demandas em tramitação ativa. Dentre os suspensos, cerca de 2,5 milhões dependem de julgamento de precedentes obrigatórios pelo STF e pelo STJ, em institutos como repercussão geral, recursos repetitivos, IAC e IRDR. O funcionamento da máquina judiciária, portanto, é fortemente impactado pela lentidão na definição de teses vinculantes, o que, por consequência, gera insegurança jurídica e prolonga a sensação de ineficiência.

Outro dado que chama a atenção é o ingresso recorde de 35,3 milhões de novos casos em 2023, representando um aumento de 9,4% em comparação a 2022. Desse total, 22,6 milhões ingressaram pela primeira vez, sem incluir recursos ou execuções. Ainda que o Judiciário tenha julgado também o maior volume da série histórica – 33,2 milhões de processos, 11,3% a mais que no ano anterior –, persistiu o cenário de congestionamento processual. O resultado é um círculo vicioso, uma vez que quanto mais processos são deflagrados, maior se torna o acúmulo processual.

Há, ainda, influência nos custos do processo. Em 2023, as despesas do Poder Judiciário atingiram patamar histórico, com aumento acumulado de 15,4% nos últimos dois anos. O gasto total, por sua vez, corresponde a 1,2% do PIB e alcançou R$ 653,70 por habitante, aumento de 11,5% em relação ao ano anterior. Desse montante, cerca de 90% correspondem a gastos com pessoal ativo e inativo, evidenciando que a maior parte do orçamento se destina à manutenção da estrutura, e não à expansão de soluções tecnológicas ou de capital que poderiam reduzir a morosidade.

Não bastasse a morosidade, o país enfrenta o problema crônico do encarceramento em massa. O Brasil ocupa as primeiras posições no ranking mundial de população carcerária, convivendo com prisões superlotadas, condições degradantes e índices alarmantes de reincidência. A lógica de encarcerar como resposta principal ao crime mostra-se insustentável, tanto do ponto de vista financeiro quanto social, pois não resolve as causas da criminalidade nem promove efetiva ressocialização. A morosidade judicial, somada ao punitivismo exacerbado, aprofunda esse quadro.

Nesse ambiente de sobrecarga, altos custos e ineficiência, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) surge como alternativa relevante. Ao permitir que o Ministério Público e o investigado construam soluções pactuadas para delitos de menor gravidade, o instituto contribui para desafogar a máquina judiciária, evitar o encarceramento desnecessário e direcionar recursos para os casos que realmente demandam persecução penal formal. Assim, o ANPP não é apenas uma inovação procedimental, mas uma resposta estrutural à crise de morosidade e de excesso de litigiosidade que assola o sistema penal brasileiro.

Sua finalidade não se esgota na mera desjudicialização de infrações penais de menor gravidade, mas alcança a redefinição do modo como o Estado lida com a persecução penal, em consonância com diretrizes constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo país.

A eficiência projeta-se na redução da morosidade e na possibilidade de abreviar a solução de casos criminais sem a necessidade de mobilização da integralidade do aparato processual tradicional. A experiência comparada e os dados do sistema de justiça nacional revelam que grande parte das demandas criminais se refere a condutas de média ou baixa ofensividade, para as quais a ação penal, com todos os seus ritos e recursos, mostra-se dispendiosa e, por vezes, desproporcional. O ANPP responde a essa realidade ao assegurar solução célere, com economia de recursos e maior previsibilidade.

A racionalidade, por sua vez, está relacionada à gestão estratégica da política criminal. O Estado deve concentrar esforços repressivos em delitos graves, como aqueles vinculados ao crime organizado ou à corrupção estrutural, enquanto infrações de menor gravidade podem ser tratadas mediante soluções consensuais. Tal seletividade racionaliza o sistema, evitando que recursos humanos e financeiros sejam absorvidos por casos em que sanções alternativas já são suficientes para cumprir a função preventiva da pena.

A proporcionalidade, a seu turno, legitima o instituto ao impedir que infrações de menor potencial ofensivo sejam submetidas ao peso de um processo penal completo, com todas as consequências sociais e jurídicas que dele decorrem. O ANPP oferece condições alternativas, como reparação do dano, prestação pecuniária e serviços à comunidade, que, embora menos gravosas, cumprem satisfatoriamente a função retributiva e preventiva, sem incorrer em excessos punitivos.

A consensualidade insere-se como elemento estruturante do acordo. O instituto concretiza o imperativo da Carta de Brasília (2009), que estabeleceu a necessidade de ampliar os espaços de solução consensual de conflitos como política pública judiciária. A lógica negocial também dialoga com a tendência de privatização relativa do direito penal, ao atribuir maior protagonismo às partes, sobretudo à vítima, que passa a ter reconhecido o seu interesse na reparação do dano. A consensualidade fortalece a ideia de justiça restaurativa, na qual o acordo não se limita a encerrar o conflito formal, mas também promove recomposição social.

Outro ponto relevante é a importação de instrumentos típicos do direito civil, ramo processualmente mais célere e voltado à autocomposição. Ao transpor para a seara penal práticas negociais já consolidadas em áreas como contratos e responsabilidade civil, o ANPP contribui para aproximar a persecução penal da realidade prática e das demandas de eficiência da sociedade contemporânea.

Tal influência justifica-se pela própria natureza do acordo, que não exige um standard probatório elevado, mas apenas a confissão formal e circunstanciada do investigado, suficiente para sustentar a plausibilidade da imputação e legitimar a aplicação de medidas alternativas.

Portanto, o ANPP deve ser compreendido como expressão de um movimento mais amplo de transformação do sistema de justiça criminal, que busca não apenas desafogar o Judiciário, mas também conferir racionalidade e legitimidade à intervenção penal. Ao conjugar eficiência, racionalidade, proporcionalidade e consensualidade, o instituto afirma-se como marco da justiça penal negocial no Brasil, em sintonia com a necessidade de um modelo menos burocrático, mais equilibrado e socialmente efetivo.

AS EXPERIÊNCIAS DO DIREITO COMPARADO

A compreensão do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Brasil exige um olhar atento para as experiências internacionais em matéria de justiça penal consensual. Diversos ordenamentos jurídicos já consolidaram modelos que privilegiam a negociação, a celeridade e a eficiência, reduzindo a sobrecarga do sistema judicial e a superlotação carcerária. A análise desses paradigmas, portanto, fornece importantes elementos comparativos para avaliar os limites e as potencialidades da justiça penal consensual no contexto brasileiro.

Nos Estados Unidos, a figura central da justiça consensual recai sobre o *plea bargaining*. Trata-se de um mecanismo pelo qual o acusado, em diálogo com o Ministério Público, admite a culpa em troca de benefícios como redução da pena, desclassificação do crime ou mesmo arquivamento de parte das acusações. A prática, amplamente difundida, representa a principal forma de solução dos casos criminais no país, alcançando índices superiores a noventa por cento dos processos penais.

O *plea bargaining* norte-americano, nesse sentido, evidencia um traço marcante da justiça criminal nos Estados Unidos: a eficiência procedimental é privilegiada em detrimento da rigidez formal. Embora criticado por supostamente reduzir a proteção das garantias individuais, o modelo se firmou como instrumento de racionalidade e economia processual. Ao mesmo tempo, permite que o Ministério Público concentre esforços em casos de maior gravidade, evitando o congestionamento do Judiciário com delitos de menor potencial ofensivo.

Na Europa, o panorama é mais heterogêneo, pois cada país adaptou os institutos consensuais conforme sua tradição jurídica. Na Itália, por exemplo, consolidou-se o patteggiamento, espécie de acordo em que o réu aceita a aplicação de uma pena inferior em troca da renúncia ao julgamento pleno. A medida foi introduzida no ordenamento italiano como forma de reduzir a duração dos processos e conferir maior efetividade à resposta estatal.

Na Alemanha, vigora um sistema que permite a negociação limitada da pena, conhecido como Absprachen. A regulamentação é mais restritiva, impondo forte controle judicial para evitar abusos. Nesse sentido, o juiz participa

ativamente da homologação do acordo, assegurando que o acusado compreenda plenamente as consequências da decisão. A ênfase, nesse caso, recai sobre a compatibilização da eficiência com a proteção das garantias processuais.

Em Portugal, a justiça consensual encontra expressão no instituto da suspensão provisória do processo. Tal modalidade permite ao Ministério Público, mediante homologação judicial, suspender a ação penal se o investigado cumprir determinadas condições, como reparar o dano ou prestar serviços à comunidade. Trata-se de mecanismo que busca conciliar a finalidade repressiva com a ressocialização, atribuindo relevo à reparação social em detrimento da punição estritamente retributiva.

Tais experiências internacionais demonstram que não há um modelo único de justiça penal consensual. Nos Estados Unidos, prevalece a lógica pragmática e massiva da negociação; na Europa continental, observa-se uma maior preocupação em equilibrar a eficiência procedimental com a proteção de direitos fundamentais, mediante controle judicial rigoroso. Apesar das diferenças, em todos esses contextos o ponto comum é a busca por soluções céleres e menos onerosas para o Estado e para o réu.

Ao observar esses sistemas, percebe-se que o ANPP brasileiro compartilha elementos de aproximação com a suspensão provisória do processo em Portugal e com institutos de colaboração presentes em outros países europeus. Contudo, diferencia-se do modelo norte-americano por não exigir a confissão plena de culpa, mas apenas o reconhecimento da prática delitiva como requisito para a negociação. Tal distinção, por sua vez, reflete a tentativa de harmonizar a eficiência da persecução penal com os valores constitucionais do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana.

Assim, o exame das experiências internacionais permite identificar virtudes e riscos que orientam a aplicação do ANPP no Brasil. O desafio consiste, no entanto, em importar as lições positivas de celeridade e racionalidade, sem renunciar à proteção das garantias processuais. Dessa forma, a justiça consensual pode se consolidar como instrumento legítimo e equilibrado de política criminal, ajustado às peculiaridades de cada sistema jurídico.

O modelo norte-americano desperta críticas severas porque concentra o poder de negociação nas mãos do Ministério Público. O *plea bargaining* estimula o acusado a confessar antecipadamente, muitas vezes por medo de enfrentar uma pena mais severa em julgamento. Indivíduos com baixa renda

ou defesa técnica precária, nesse cenário, aceitam acordos desvantajosos, o que gera desigualdade e fragiliza a paridade de armas.

Apesar das críticas, o sistema estadunidense alcançou resultados notáveis em termos de eficiência. Promotores e tribunais resolvem a esmagadora maioria dos casos criminais por meio da negociação, de modo a liberar recursos estatais e permitir que o país concentre esforços no enfrentamento de crimes violentos e organizações criminosas. A eficiência procedimental, portanto, transformou o acordo em regra prática do sistema.

Na Itália, o patteggiamento combina eficiência com forte controle judicial. O juiz analisa os termos do acordo e verifica a legalidade e a proporcionalidade da pena ajustada. Tal participação ativa impede que acusação e defesa estabeleçam pactos desmedidos e garante que o acusado compreenda as consequências do ajuste. O sistema italiano, assim, mostra como é possível reduzir a duração do processo sem abrir mão da fiscalização judicial.

Mesmo assim, juristas italianos criticam a banalização da pena reduzida. Ao permitir ampla negociação, o Estado corre o risco de enfraquecer a função preventiva da sanção penal. Se a sociedade perceber que a redução da pena ocorre de forma rotineira, a confiança na Justiça se desgasta e a exemplaridade da punição perde eficácia.

Na Alemanha, o Absprachen representa um modelo cauteloso. O magistrado participa intensamente do processo de negociação, questiona as partes e assegura que o acusado conheça os efeitos jurídicos do acordo, de modo a fortalecer a transparência e preservar o devido processo. A Alemanha, assim, demonstra que a justiça consensual pode coexistir com a tutela das garantias individuais.

Por outro lado, a rigidez alemã reduz a atratividade do instituto. Como o processo de negociação exige controle judicial detalhado, as partes utilizam a ferramenta de forma limitada. O resultado é um impacto modesto na redução do congestionamento processual, contrastando com o modelo norte-americano que se tornou regra quase absoluta.

Portugal adotou a suspensão provisória do processo como alternativa de justiça consensual. O Ministério Público propõe a suspensão mediante homologação judicial, desde que o investigado aceite condições como reparar o dano ou prestar serviços à comunidade. Tal mecanismo valoriza a vítima e promove a ressocialização do acusado, aproximando o direito penal da justiça restaurativa.

A crítica ao modelo português recai sobre sua seletividade. A suspensão incide quase sempre em delitos de menor gravidade, o que limita seu alcance global. Parte da sociedade, assim, enxerga o instituto como medida branda, pressionando constantemente o sistema para justificar sua legitimidade.

A comparação internacional mostra que não existe fórmula única. Os Estados Unidos priorizam a eficiência massiva, a Itália aposta no equilíbrio entre celeridade e fiscalização judicial, a Alemanha impõe rigor para proteger garantias e Portugal aproxima o processo penal da reparação social. Assim, cada país moldou o modelo conforme sua cultura jurídica e política criminal.

A Consensualidade e a Evolução Legislativa

O Acordo de Não Persecução Penal insere-se em um movimento legislativo que buscou, ao longo das últimas décadas, mitigar a rigidez do princípio da obrigatoriedade da ação penal e introduzir instrumentos de consensualidade no processo penal. A consolidação desse mecanismo decorreu de sucessivas reformas que alteraram a feição da justiça criminal brasileira, até alcançar positivação com a Lei 13.964/2019.

A Lei 9.099/1995 simbolizou o marco inaugural da evolução ora narrada. Ao instituir os Juizados Especiais Criminais, o legislador rompeu com a lógica exclusivamente retributiva e introduziu figuras jurídicas de caráter nitidamente negocial, como a transação penal e a suspensão condicional do processo. Esses institutos transformaram a forma de lidar com delitos de menor potencial ofensivo, permitindo respostas estatais céleres e voltadas à reparação imediata.

A experiência dos Juizados revelou a funcionalidade da consensualidade penal. A introdução de mecanismos de negociação demonstrou que a persecução podia se adequar a critérios de proporcionalidade e eficiência sem abdicar da tutela de direitos fundamentais. Tal constatação legitimou, tanto no plano doutrinário quanto na prática forense, a expansão progressiva de soluções alternativas ao julgamento tradicional.

A Lei nº. 12.850/2013 consolidou etapa posterior ao disciplinar a colaboração premiada como instrumento de combate às organizações crimi-

nosas. Essa categoria jurídica ampliou a aplicação da justiça negocial para delitos de maior gravidade, ao permitir a obtenção de informações relevantes em troca de benefícios ao colaborador. A figura confirmou, portanto, a compatibilidade entre a consensualidade e a persecução penal de infrações complexas.

O ordenamento jurídico brasileiro passou a conviver, assim, com uma pluralidade de instrumentos negociais. Além da colaboração premiada, outras figuras, como os acordos de leniência na esfera concorrencial e na Lei Anticorrupção, reforçaram a legitimidade de soluções pactuadas. O Estado reconheceu que a consensualidade não deveria restringir-se aos crimes de menor potencial ofensivo, mas poderia irradiar-se para setores de maior impacto econômico e social.

Paralelamente, o Código de Processo Penal sofreu reformas que ampliaram o espaço para a flexibilização. A incorporação de medidas cautelares diversas da prisão, a regulamentação de novos regimes de execução e a introdução de mecanismos de justiça negociada sinalizaram que o legislador buscava adaptar a persecução penal às exigências de eficiência e proporcionalidade.

Nesse contexto, a Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público ganhou relevo. O ato normativo previu, de forma pioneira, a possibilidade de celebração de acordos de não persecução penal em hipóteses específicas, mesmo sem previsão legal expressa no Código de Processo Penal. A medida buscou uniformizar a atuação ministerial em todo o território nacional, oferecendo parâmetros para uma prática já esboçada em alguns ramos do Ministério Público.

A edição da Resolução, contudo, gerou intenso debate acerca de sua constitucionalidade. Argumentou-se que, ao disciplinar instituto de direito processual penal, a norma teria extrapolado a competência regulamentar do CNMP, invadindo a esfera reservada à União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. O questionamento centrou-se no risco de um órgão administrativo, ainda que dotado de autonomia, criar figura jurídica processual sem a chancela legislativa.

Parte da doutrina, em contrapartida, defendeu a validade da Resolução ao afirmar que o CNMP exerceu função regulamentar destinada a uniformizar a atuação do Ministério Público, sem criar tipo processual. Sob essa ótica, o ato normativo teria apenas antecipado diretriz que viria a ser consagrada com

o Pacote Anticrime, servindo como instrumento de coerência institucional e de proteção da legalidade.

A controvérsia revelou os limites da atuação administrativa no campo do processo penal. Ainda que o Supremo Tribunal Federal não tenha invalidado a Resolução 181, o debate evidenciou a necessidade de positivação legislativa para conferir estabilidade e segurança jurídica ao instituto. A edição da Lei 13.964/2019 respondeu a essa lacuna, inserindo o artigo 28-A no Código de Processo Penal e conferindo estatura legal ao Acordo de Não Persecução Penal.

A Lei 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime, consolidou esse itinerário normativo e encerrou a discussão sobre a natureza meramente administrativa do ANPP. O dispositivo legal positivou parâmetros objetivos para a celebração do acordo e submeteu sua aplicação a controle judicial, equilibrando eficiência da persecução penal e preservação de garantias constitucionais.

O ANPP, ao ser positivado, passou a representar não apenas mais um mecanismo de consensualidade, mas o corolário de um movimento legislativo de longa duração. A figura jurídica traduz o amadurecimento da política criminal brasileira, que passou a reconhecer o valor da negociação como técnica legítima de resolução de conflitos penais.

Assim, a evolução legislativa até a Lei 13.964/2019 revela a construção de um modelo híbrido, que combina repressão penal e consensualidade processual. A trajetória, portanto, demonstra que a justiça criminal contemporânea exige respostas diferenciadas, capazes de harmonizar eficiência estatal, proporcionalidade sancionatória e preservação de direitos fundamentais. O ANPP simboliza, nesse contexto, a culminância de um ciclo de reformas orientadas à modernização do processo penal.

O ANPP e as Velocidades do Direito Penal

O Acordo de Não Persecução Penal guarda estreita relação com a concepção do direito penal de segunda velocidade. Tal categoria teórica descreve uma vertente normativa em que o sistema admite flexibilizações procedimentais e negociais para garantir maior eficiência na resposta estatal.

A primeira velocidade, marcada pela rigidez das garantias tradicionais e pela centralidade do devido processo, contrasta com uma segunda esfera em que a consensualidade assume protagonismo como forma legítima de racionalizar a persecução criminal.

O direito penal de segunda velocidade justifica instrumentos que conciliam proporcionalidade e eficiência. O ANPP, nesse sentido, exemplifica essa lógica ao estabelecer condições negociadas entre Ministério Público e investigado, evitando o julgamento integral e a imposição de uma pena estatal mais gravosa. A figura, portanto, traduz a ideia de que o sistema pode substituir a repressão formal por alternativas que preservem a finalidade de prevenção e, ao mesmo tempo, desafoguem a sobrecarga do Judiciário.

A dinâmica da segunda velocidade repousa sobre a mitigação de certas garantias formais, sem que isso implique supressão de direitos fundamentais. O ANPP prescinde da sentença condenatória para impor obrigações ao investigado, mas mantém requisitos como voluntariedade, homologação judicial e adequação das condições. O modelo, portanto, preserva a estrutura acusatória e evita que a consensualidade se converta em espaço de arbitrariedade.

O instituto deve ser entendido não como ruptura, mas como manifestação de um processo de adaptação do direito penal às demandas contemporâneas. A negociação processual, portanto, revela-se compatível com o Estado de Direito na medida em que assegura proporcionalidade, efetividade e racionalidade administrativa. O ANPP, situado no âmbito da segunda velocidade, representa a tentativa de conciliar a necessidade de respostas céleres com a preservação de garantias constitucionais.

ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE O PLEA BARGAIN

O *plea bargain* pode ser compreendido como um mecanismo processual em que acusação e defesa constroem um acordo a respeito da solução do caso penal, sujeitando-se este à homologação judicial. A essência desse ajuste, nesse sentido, consiste na assunção de culpa, por parte do acusado, em troca de uma contrapartida por parte da acusação, como a renúncia a outras imputações ou a concordância com a imputação de crimes menos graves. Como resultado, a pena aplicada tende a ser inferior àquela eventualmente advinda de um julgamento convencional.

Nos Estados Unidos, tal instituto alcançou centralidade no sistema de justiça criminal. Estima-se que mais de 90% dos casos criminais sejam resolvidos por meio dessa via negocial, de tal modo que há quem sustente que o *plea bargain* não é apenas uma parte do sistema, mas o próprio sistema em funcionamento. A mencionada aceitação decorre, nesse sentido, de um modelo processual adversarial, em que as partes assumem protagonismo, com atuação mais reservada por parte do Poder Judiciário.

O *plea bargaining* não se apresenta de forma uniforme, mas assume diferentes modalidades, a depender daquilo que é objeto da negociação entre acusação e defesa. A literatura especializada distingue, principalmente, quatro formas típicas: *charge bargaining, count bargaining, fact bargaining e sentence bargaining*. Cada uma delas reflete estratégias distintas de composição, embora compartilhem entre si a busca por um resultado processual mais célere e vantajoso para ambas as partes.

A primeira modalidade é o *charge bargaining*, ou negociação da imputação. Nesse caso, a transação ocorre sobre a qualificação jurídica do fato. O promotor aceita reduzir a acusação mais grave para outra menos severa, desde que o réu se declare culpado. O exemplo clássico é a substituição de um crime de violação de domicílio por uma imputação de invasão de bem imóvel, infração de menor potencial ofensivo. O benefício para a defesa, portanto, está em afastar o risco de uma condenação mais rígida; já para a acusação, a vantagem é obter a condenação rápida e segura, sem a necessidade de prova em juízo.

O segundo tipo é o *count bargaining*, também chamado de negociação do número de acusações. Aqui, a discussão gira em torno da quantidade de imputações. O promotor pode oferecer a retirada de uma ou mais acusações, mantendo outras, como forma de incentivar a confissão. Imagine-se, por exemplo, um réu acusado de roubo e agressão. Havendo *count bargaining*, a promotoria pode propor retirar a imputação de roubo, desde que o acusado aceite confessar a agressão. A lógica subjacente, portanto, é reduzir o espectro de risco penal do acusado, ao mesmo tempo em que o Estado garante a responsabilização por pelo menos parte da conduta.

A terceira modalidade, ao seu turno, qualifica-se como *fact bargaining*, ou negociação dos fatos. Trata-se de uma forma de ajuste em que o promotor admite modificar ou mesmo omitir fatos relevantes da acusação, em troca da confissão. Tal modalidade de barganha impacta diretamente o cálculo da pena, uma vez que a descrição fática influencia na dosimetria.

Imagine-se, por exemplo, um réu surpreendido com 5 kg de cocaína. Essa quantidade, pela lei, implica pena severa. O promotor, em negociação, pode ajustar a denúncia para atribuir ao réu a posse de quantidade inferior, de modo a viabilizar uma sanção mais branda. A confissão, também, é assegurada e o processo é abreviado.

A quarta modalidade corresponde ao *sentence bargaining*, ou negociação da pena. Nessa hipótese, a acusação compromete-se a recomendar a aplicação de sanção menos gravosa do que a ordinariamente prevista, desde que o acusado consinta em declarar-se culpado ou em apresentar a chamada declaração de *nolo contendere* (não contestar). A título ilustrativo, em caso de imputação pelo delito de resistência à prisão, o réu pode reconhecer a prática da infração, cabendo à promotoria sugerir ao magistrado a imposição de medida alternativa, como a prestação de serviços à comunidade, em substituição ao encarceramento.

A utilidade dessas modalidades está na flexibilidade que conferem ao sistema. Permitem, pois, ajustar a resposta penal às circunstâncias do caso concreto, equilibrando a economia processual e a garantia de responsabilização mínima com a expectativa de redução de riscos por parte do acusado. Contudo, não se pode ignorar os riscos, especialmente no *fact bargaining*, em que a manipulação dos fatos pode afetar a própria integridade do processo e a coerência do sistema de justiça criminal.

No Brasil, o Projeto Anticrime buscou adaptar esse modelo, prevendo que, até o início da instrução, as partes poderiam propor acordo para aplica-

ção imediata da pena. Todavia, o transplante reveste-se de complexidade, pois a tradição processual brasileira é assentada em maior intervenção do magistrado, que não raras vezes se afasta da postura de inércia típica do sistema adversarial. A introdução de um instituto desse porte demanda, portanto, uma verdadeira mudança cultural.

Um dos pontos sensíveis reside na possibilidade de o juiz recusar a homologação do acordo em caso de desproporcionalidade da sanção. Tal cláusula, ao conferir ampla margem de interpretação, pode enfraquecer o núcleo da autonomia das partes, ao devolver ao magistrado um papel ativo que não condiz com a lógica do *plea bargain*.

De igual modo, soa problemática a previsão de negativa de homologação quando as provas do processo se mostrarem insuficientes para uma condenação, pois o acordo é cabível justamente antes do recebimento da denúncia, momento em que se supõe presente a justa causa.

Outro aspecto a ser considerado é que a negociação penal pressupõe vantagens claras para ambas as partes. De um lado, a acusação renuncia à integralidade do processo; de outro, o acusado aceita uma pena inferior àquela que poderia advir do julgamento. Tal equilíbrio é facilitado nos Estados Unidos, uma vez que a tradição penal americana prevê sanções extremamente severas, o que incentiva, por parte do réu, o aceite de penas mais brandas como estratégia racional de sobrevivência.

No Brasil, entretanto, as penas previstas em lei são relativamente mais baixas, e o sistema de progressão de regime torna a execução menos rígida. A percepção social de brandura das sanções, nesse sentido, pode atuar como um desestímulo à negociação, já que o acusado pode preferir enfrentar o processo, em detrimento de aquiescer com eventual imposição imediata de uma condenação.

Tais diferenças mostram que a adoção do *plea bargain* em território nacional não pode ser programada tão somente como importação acrítica de modelo estrangeiro. É preciso, portanto, ponderar os limites de nossa cultura jurídica, o papel ativo historicamente atribuído ao juiz e a própria configuração de nosso sistema punitivo. Sem isso, corre-se o risco de se implantar uma solução que, em vez de simplificar, introduza mais complexidade e insegurança em um sistema por si só controverso.

Em síntese, a experiência estrangeira demonstra a força do instituto, mas o transplante para o Brasil enfrenta barreiras de ordem cultural, estrutu-

ral e normativa. A figura mais ativa do magistrado, o menor rigor das penas e a percepção de flexibilidade da execução penal constituem entraves à sua consolidação.

Em termos comparativos, nota-se que, nos Estados Unidos, todas essas modalidades são amplamente aplicadas, justamente em razão do caráter adversarial do processo, em que a autonomia das partes se sobrepõe ao controle judicial. No Brasil, ainda que o instituto venha sendo discutido à luz do art. 28-A do Código de Processo Penal, fruto do Pacote Anticrime, a transposição integral dessas modalidades enfrenta obstáculos culturais e normativos, sobretudo pela atuação mais ativa do juiz na condução da marcha processual.

Assim, cada tipo de *plea bargaining* representa uma estratégia negocial específica, em que pese compartilharem a função de abreviar o processo penal, mitigando incertezas e reduzindo custos para o sistema. A análise das modalidades, portanto, permite compreender como o instituto se desdobra na prática e quais seriam os limites de sua eventual adaptação ao ordenamento jurídico brasileiro.

O Papel do Juiz e as Renúncias do Réu no *Plea Bargain*

No sistema do *plea bargain*, compete ao magistrado verificar se a negociação celebrada entre acusação e defesa atende ao interesse da Justiça. Tal análise não se restringe à forma, mas envolve a aferição da legalidade do pacto, da sua regularidade procedimental e da voluntariedade do acusado. O juiz, portanto, não se limita a homologar a vontade das partes, devendo assegurar que o acordo possa substituir o julgamento sem violar direitos constitucionais.

Identificam-se, nesse diapasão, dois modelos de aceitação judicial do acordo. No primeiro, o pacto tem natureza de mera recomendação apresentada pela acusação, não vinculando a decisão judicial. Nessa hipótese, ainda que o magistrado imponha sanção diversa da ajustada, o acusado não pode retratar-se. No segundo, ao revés, a homologação judicial importa em aceitação da proposta ministerial, mas, caso o magistrado a considere inadequada e a rejeite, faculta-se ao réu retirar o consentimento prestado.

A doutrina e parte da magistratura criticam o instituto, apontando a potencial redução do papel ativo do juiz, que, em regra, não dispõe de acesso independente às provas produzidas. Desse modo, acusação e defesa passariam a deter maior controle sobre o resultado do processo. Em contrapartida, há quem sustente que o mecanismo se justifica pela celeridade e racionalização que proporciona à persecução penal.

Com a celebração do *plea bargain*, o acusado renuncia a garantias constitucionais e processuais relevantes. Entre elas, destacam-se o direito ao julgamento pelo tribunal do júri, o direito à assistência técnica, a prerrogativa de ter ciência plena das acusações e provas, a garantia contra a autoincriminação e o direito de contraditar e inquirir testemunhas e acusadores.

Para que o acordo produza efeitos válidos, o juiz deve certificar-se de que o acusado admite a prática de conduta tipificada como crime, compreende integralmente a imputação formulada e tem consciência das consequências jurídicas da avença. A homologação, portanto, somente é cabível quando demonstrada a manifestação livre e esclarecida da vontade do acusado, sem indícios de coação ou equívoco.

Regra geral, a adesão ao *plea bargain* implica renúncia ao direito de interposição de recurso contra a decisão que o homologa. Tal renúncia decorre da essência do instituto, pois, ao confessar e aceitar a sanção ajustada, o acusado abdica das garantias processuais ordinárias que lhe permitiriam discutir a decisão em grau superior.

Todavia, a jurisprudência tem reconhecido hipóteses excepcionais em que a renúncia ao recurso não prevalece. Entre elas, destacam-se situações em que se alega a deficiência de defesa técnica na fase de sentença, a incidência de critérios discriminatórios, como o fator racial, ou ainda a fixação de pena em patamar superior ao máximo legal. Nessas circunstâncias, admite-se a revisão do caso em instância superior, não obstante a cláusula de renúncia.

O *plea bargain* representa um esforço de conciliação entre eficiência processual e economia de recursos estatais, mas também enseja restrições severas a direitos fundamentais do acusado. Por essa razão, o controle exercido pelo magistrado é essencial, funcionando como salvaguarda contra a celebração de acordos obtidos por pressão indevida, desinformação ou desigualdade entre as partes, em prestígio à inafastabilidade de jurisdição.

Vantagens, Desvantagens e Diferenças Conceituais do *Plea Bargain*

O instituto do *plea bargain* apresenta, no plano prático, vantagens relacionadas à racionalização da persecução penal. Entre os benefícios mais apontados, figura a redução da carga processual, pois permite que tribunais e Ministérios Públicos concentrem esforços em causas de maior gravidade. A celebração de acordos, portanto, reduz de forma significativa a quantidade de julgamentos, gera economia de recursos financeiros e humanos e evita a sobrecarga estrutural do sistema de justiça criminal

Outro aspecto positivo consiste na celeridade. Enquanto a instrução e o julgamento podem prolongar-se por semanas ou meses, a negociação entre acusação e defesa pode ser concluída em poucas horas. A rapidez na tramitação processual, em tese, representa uma resposta adequada às pressões de custos e de eficiência que recaem sobre os órgãos da persecução e sobre o Judiciário.

Sob a perspectiva do Ministério Público, a negociação garante maior previsibilidade e aumento nas taxas de condenação. A confissão formalizada no acordo, nesse sentido, elimina incertezas quanto ao resultado e reduz o risco de absolvição. Para o réu que efetivamente praticou a infração, a celebração do acordo pode representar vantagem concreta, traduzida na redução da pena, na abreviação do tempo de encarceramento e na possibilidade de solução imediata da controvérsia penal.

Os reflexos positivos estendem-se também às vítimas e testemunhas, que são poupadas do desgaste psicológico decorrente da participação em julgamentos longos e complexos. A negociação, assim, evita a revitimização e reduz o impacto social do processo penal, assegurando maior aceitação prática do instituto.

Apesar das vantagens, a utilização do *plea bargain* revela desvantagens estruturais relevantes. A crítica mais recorrente refere-se ao risco de condenação de inocentes, fenômeno descrito pela doutrina como “custo da inocência”. O temor de receber pena mais severa em caso de julgamento estimula a aceitação de acordos mesmo por indivíduos que não praticaram qualquer ilícito, fenômeno agravado pela lógica da “penalidade por julgamento”.

Outro problema decorre do caráter permanente da condenação resultante do acordo. A homologação gera registro criminal com consequências sociais e profissionais duradouras, o que dificulta a reinserção do condenado. Soma-se a isso a possibilidade de atuação estratégica da acusação, que pode superdimensionar acusações ou enfatizar provas frágeis para induzir a defesa à aceitação do pacto.

A literatura crítica aponta, ainda, elementos de coerção inerentes ao modelo. Comparações teóricas equiparam a pressão exercida pelo *plea bargain* à tortura psicológica, destacando que o acusado muitas vezes não dispõe de alternativas reais. Tal crítica é reforçada pelo chamado "dilema do prisioneiro", em que a lógica da cooperação ou da delação entre corréus pode induzir a resultados perversos, sobretudo quando apenas um deles é inocente.

Outro fator de desequilíbrio reside na assimetria de defesa. Acusados de baixa renda, assistidos por defensores sobrecarregados, tendem a celebrar acordos menos vantajosos, enquanto réus com maior capacidade econômica conseguem negociar condições mais favoráveis, ainda que não correspondam à gravidade do fato praticado. Tal disparidade revela, portanto, a possibilidade de o instituto reforçar desigualdades pré-existentes.

A dificuldade terminológica também merece atenção. Embora alguns autores proponham a tradução de *plea bargain* como "transação penal", a equivalência não é adequada. No Brasil, a transação penal é concebida como instrumento despenalizador, restrito a infrações de menor potencial ofensivo. Nos Estados Unidos, por outro lado, a negociação penal é aplicável a qualquer delito, inclusive os punidos com prisão perpétua ou pena capital, operando não como causa de exclusão da sanção, mas como mecanismo de atenuação.

Em síntese, o *plea bargain* deve ser compreendido como técnica de gestão processual que, embora proporcione eficiência e economia de recursos, compromete garantias fundamentais e pode gerar distorções graves. A avaliação crítica do instituto, portanto, exige ponderação entre os benefícios de celeridade e os riscos de arbitrariedade, desigualdade e condenação de inocentes.

A Tramitação do *Plea Bargaining* no Brasil

Atualmente, tramita no Congresso Nacional proposta de atualização do Código de Processo Penal que prevê, entre outros pontos, a introdução de um modelo de negociação penal inspirado no *plea bargaining*. A ideia central é permitir que, em determinadas hipóteses, o acusado possa admitir a culpa e, em contrapartida, receber a aplicação imediata de pena mais branda, evitando a continuidade do processo.

O texto em debate restringe a aplicação do acordo a crimes em que seja possível a substituição da pena privativa de liberdade por sanções alternativas, como penas restritivas de direitos ou multa. A lógica é evitar que condenações a prisão sejam impostas sem o devido exame probatório em juízo, reduzindo o risco de condenação de inocentes e de incremento da já grave superlotação carcerária.

Pela proposta, a celebração do acordo poderá ser requerida após o recebimento da denúncia e até o início da fase instrutória. Cuida-se de delimitação temporal estratégica, uma vez que, nesse intervalo, já se encontra reconhecida a presença de justa causa para a ação penal, embora ainda não tenha sido iniciada a produção probatória em audiência. O objetivo consiste em assegurar um mínimo de segurança jurídica ao ajuste, sem comprometer a celeridade processual que o instituto pretende promover.

O mecanismo, contudo, não se aplicaria de forma automática. A proposta exige que o acordo seja formalizado em audiência própria, com a presença do acusado e de seu defensor, garantindo a voluntariedade da confissão e a inexistência de coação. O magistrado deverá verificar se há indícios suficientes de autoria e materialidade, além de assegurar que o acusado compreende os efeitos da decisão.

O papel do juiz, nesse contexto, limita-se ao controle da legalidade e da proporcionalidade da pena ajustada. Não cabe ao magistrado intervir na conveniência da negociação, que permanece sob responsabilidade da acusação e da defesa. Essa delimitação preserva o equilíbrio entre a autonomia das partes e a função garantidora do Judiciário.

Outro ponto debatido no relatório é a necessidade de vincular a negociação a parâmetros objetivos de redução de pena, evitando tanto reduções

simbólicas quanto diminuições desproporcionais. Assim, cria-se um sistema de incentivos à confissão voluntária, mas sem comprometer a coerência do sistema sancionatório.

O projeto também reafirma princípios fundamentais do processo penal, como o contraditório, a ampla defesa e a dignidade da pessoa humana. Estabelece-se, ainda, que a interpretação das normas processuais deve observar não apenas a proibição de excessos, mas também a proibição de proteção deficiente, garantindo o equilíbrio entre a defesa dos direitos do acusado e a tutela da sociedade.

Em síntese, a proposta em tramitação objetiva adaptar ao ordenamento jurídico pátrio um modelo de origem estrangeira, com as devidas adequações às especificidades nacionais. Delimita-se o âmbito de incidência aos delitos sem previsão de pena privativa de liberdade, restringindo, portanto, o espaço de aplicação. Prevê-se, ainda, controle judicial rigoroso quanto à voluntariedade da manifestação do acusado e à conformidade legal do ajuste. Cuida-se, assim, de tentativa de introdução gradual e prudente de instituto que, em sistemas estrangeiros, já se consolidou como elemento central da justiça criminal.

O SURGIMENTO DE INSTITUTOS DESPENALIZADORES NO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, ao inaugurar um modelo de processo penal garantista, incorporou em seu texto a diretriz da adoção de mecanismos de consenso. O art. 98, inciso I, ao instituir os Juizados Especiais Criminais, fixou como competência desses órgãos o julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos orais, céleres e informais, buscando conciliação e transação. Tal dispositivo constitucional introduziu, no plano normativo, a possibilidade de soluções consensuais na seara penal, abrindo espaço para a mitigação do modelo exclusivamente punitivo e adversarial.

Nesse contexto, a Lei nº 9.099/1995 materializou o comando constitucional ao instituir os institutos da transação penal (art. 76) e da suspensão condicional do processo (art. 89).

Ambos, por sua vez, configuram mecanismos despenalizadores de natureza pré-processual ou processual, permitindo ao acusado, em hipóteses delimitadas, submeter-se a condições alternativas em substituição ao regular prosseguimento da ação penal. A transação penal, por exemplo, viabiliza o encerramento imediato da persecução, sem instauração de processo e sem produção de efeitos condenatórios, desde que o acusado aceite o cumprimento de pena restritiva de direitos ou multa.

A suspensão condicional do processo, a seu turno, consubstancia modalidade de justiça consensual vinculada à aceitação do acusado, mas já no âmbito processual, após o oferecimento e recebimento da denúncia. A exigência de preenchimento dos requisitos do art. 77 do Código Penal, bem como a previsão de prazo determinado de prova, durante o qual o acusado deverá cumprir condições fixadas judicialmente, reforçam o caráter negocial do instituto. Em caso de observância integral das condições, a consequência jurídica é a extinção da punibilidade, sem imposição de condenação criminal.

Tais institutos revelam que a justiça penal negociada não é fenômeno recente no ordenamento brasileiro. Ainda que com alcance restrito às infrações de menor potencial ofensivo, a Constituição e a legislação ordinária já reconheceram a legitimidade de soluções consensuais como instrumentos de política criminal. A presença de condições legais, o controle judicial obrigatório e a preservação de direitos fundamentais demonstram que a consensualidade se integrou ao processo penal brasileiro de maneira compatível com a ordem constitucional.

A trajetória normativa que culminou na introdução do Acordo de Não Persecução Penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, revela um nítido deslocamento paradigmático no âmbito da persecução criminal, mediante o qual a justiça penal consensual deixou de configurar exceção para assumir posição de relevo na política criminal contemporânea. O que antes se restringia a delitos de reduzida gravidade, tratados no microssistema dos Juizados Especiais Criminais, passou a abranger infrações penais de média gravidade, desde que ausentes violência ou grave ameaça, autorizando soluções negociadas de forma mais ampla. Constata-se, desse modo, uma expansão gradativa e racional dos mecanismos consensuais, conduzida sob a égide do princípio da proporcionalidade, em consonância com a tendência de racionalização e seletividade do sistema penal.

Portanto, a análise dogmática do processo penal brasileiro revela que a Constituição de 1988 já continha, em seu núcleo, a semente da justiça penal negociada. A regulamentação trazida pela Lei nº 9.099/1995 inaugurou, no plano prático, institutos despenalizadores que foram progressivamente ampliados, sem ruptura com o modelo constitucional.

O atual estágio normativo, consolidado com o ANPP, confirma a tendência de racionalização da persecução penal por meio de mecanismos negociais, sempre sob a condição de respeito às garantias fundamentais e ao controle judicial, preservando o equilíbrio entre eficiência e legalidade.

A Gênese Normativa do ANPP

A Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e posteriormente alterada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018, representou o marco inaugural da justiça penal negociada no ordenamento jurídico brasileiro.

Pela primeira vez, um ato normativo de caráter administrativo previu, de modo explícito, a possibilidade de um ajuste entre o Ministério Público e o investigado, destinado a evitar o ajuizamento da ação penal pública, desde que observados requisitos previamente estabelecidos.

O acordo de não persecução penal, introduzido nesse contexto, foi concebido como mecanismo de racionalização da persecução penal. A proposta, portanto, visava conferir maior seletividade ao sistema, reservando a atuação judicial e ministerial mais intensa para delitos de maior gravidade.

Para tanto, delimitou-se que a avença poderia ser celebrada quando a pena mínima cominada fosse inferior a quatro anos, desde que ausente violência ou grave ameaça à pessoa e que o investigado apresentasse confissão formal e circunstanciada da conduta.

A justificativa institucional para a criação do acordo, nesse sentido, residiu na necessidade de descongestionar o sistema de justiça criminal, reduzindo a sobrecarga de processos referentes a infrações de menor gravidade.

O modelo, nessa senda, seguiu tendência observada em ordenamentos estrangeiros, em especial o alemão e o norte-americano, onde a negociação penal consolidou-se como instrumento de administração eficiente da justiça criminal. No caso alemão, a prática emergiu a partir de atos informais do Ministério Público, diante da incapacidade estrutural de processar todos os casos, sendo posteriormente reconhecida pelo Judiciário.

A edição da Resolução nº 181, contudo, desencadeou intenso debate acerca de sua constitucionalidade formal e material. Críticas concentraram-se no argumento de que o Conselho Nacional do Ministério Público teria extrapolado sua competência normativa, ao regulamentar instituto que impactava diretamente direitos fundamentais sem respaldo em lei formal aprovada pelo Poder Legislativo. Em decorrência dessa controvérsia, foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, questionando não apenas a disciplina do acordo, mas a integralidade da resolução.

Defensores da inovação sustentaram que a regulamentação atendia a diretrizes previamente fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, em que se reconheceu a legitimidade do Ministério Público para conduzir investigações criminais. A Resolução nº 181, sob tal perspectiva, teria apenas detalhado mecanismos de eficiência administrativa, sem afastar o controle judicial.

O texto normativo elencou condições específicas para a celebração do acordo, tais como a reparação do dano, a restituição da coisa à vítima, a prestação de serviços à comunidade e a renúncia a bens ou direitos provenientes da infração.

O inadimplemento das condições, a seu turno, resultava na retomada da persecução penal. Com a edição da Resolução nº 183/2018, estabeleceu-se que a homologação judicial deveria ocorrer de forma prévia, o que reforçava a proteção da legalidade e da voluntariedade.

Foram igualmente fixadas hipóteses de inaplicabilidade, na qual se vedava a celebração do acordo em casos de crimes hediondos, delitos praticados em contexto de violência doméstica e situações em que o dano superasse vinte salários-mínimos. As restrições indicavam preocupação inicial em limitar a utilização da justiça penal negociada a infrações de menor gravidade, resguardando a função tradicional do processo penal nos casos de maior repercussão social.

O impacto histórico da Resolução nº 181 consistiu não apenas em sua aplicação imediata, mas sobretudo no debate que suscitou em torno da legitimidade normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. O texto normativo, ainda que administrativo, tornou-se referência no processo legislativo subsequente, servindo de base para a positivação do acordo de não persecução penal no art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019.

Em perspectiva histórica, a Resolução nº 181 de 2017 constituiu o ponto inaugural da justiça penal consensual no Brasil. Ainda que objeto de questionamentos constitucionais e alvo de impugnações judiciais, abriu caminho para a consolidação de um modelo negocial que, mais tarde, foi incorporado ao direito positivo mediante lei formal. Assim, pode ser considerada a primeira manifestação institucional concreta da adoção de instrumentos de consensualidade no processo penal brasileiro.

Das Discussões Acerca da Inconstitucionalidade do Ato Normativo

A discussão sobre a constitucionalidade da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público concentrou-se, sobretudo, na análise da competência normativa da instituição.

O argumento central residia na alegação de que o CNMP não detém poder legislativo para criar institutos jurídicos inovadores, com repercussão direta em direitos fundamentais. O acordo de não persecução penal, ao interferir no direito à ação penal e nas garantias processuais do investigado, seria matéria reservada à lei em sentido estrito, de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Outro ponto de questionamento dizia respeito à violação do princípio da legalidade estrita em matéria penal e processual penal. A Constituição Federal estabelece que normas que criam, limitam ou restringem direitos e garantias devem necessariamente ser veiculadas por lei. A Resolução nº 181, ao prever condições e consequências jurídicas relevantes para o investigado, teria ultrapassado os limites do poder regulamentar, invadindo espaço reservado ao legislador.

A crítica também alcançava o princípio da reserva de jurisdição. Ao autorizar que o Ministério Público, por meio de acordo, condicionasse a persecução penal sem participação inicial do Poder Judiciário, a norma teria atribuído ao *parquet* funções típicas de jurisdição, subvertendo a separação de funções no processo penal acusatório. A homologação judicial prevista a posteriori, segundo os críticos, não seria suficiente para suprir essa lacuna.

Argumentava-se, igualmente, que a resolução comprometeria o princípio do devido processo legal. Ao estabelecer que o investigado, por simples confissão formal, pudesse submeter-se a sanções alternativas sem instauração da ação penal, retirava-se do indivíduo a possibilidade de pleno exercício do contraditório e da ampla defesa em juízo. A ausência de produção probatória e de debate processual poderia, assim, resultar em restrição desproporcional a garantias constitucionais.

A questão da voluntariedade também se tornou alvo de preocupação. A confissão obtida em sede investigatória, sob a perspectiva crítica, poderia

estar contaminada por pressões psicológicas ou pelo temor de um processo penal futuro mais gravoso. Nessa ótica, o investigado não teria plena liberdade de escolha, mas seria induzido a aceitar condições restritivas de direitos em troca da exclusão da denúncia, configurando violação indireta da vedação à autoincriminação.

Outro argumento pela inconstitucionalidade incidia sobre o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. A Constituição outorgou ao Ministério Público o dever de promover a ação penal sempre que presentes indícios suficientes de autoria e materialidade. A resolução, ao permitir a renúncia à propositura da ação em razão de acordo, teria relativizado esse dever, sem amparo legal. Tal flexibilização só poderia decorrer de lei formal, jamais de ato administrativo.

A crítica alcançou também o princípio da isonomia. Ao estabelecer critérios objetivos, como pena mínima inferior a quatro anos e ausência de violência, mas deixar ao Ministério Público a discricionariedade de propor ou não o acordo, facultava-se tratamento desigual entre investigados em situações semelhantes. A ausência de parâmetros claros em lei, segundo essa linha argumentativa, poderia gerar seletividade arbitrária e violar o princípio da igualdade.

Do ponto de vista federativo, questionou-se ainda a compatibilidade da resolução com a autonomia dos Ministérios Públicos estaduais. A Constituição prevê organização própria de cada ramo do Ministério Público, sob normas gerais estabelecidas por lei complementar nacional. A resolução do CNMP, ao disciplinar diretamente matéria processual, teria avançado sobre a esfera de autonomia dos Ministérios Públicos locais, em afronta ao pacto federativo.

A análise crítica considerou, ademais, a incompatibilidade da resolução com o princípio da separação dos poderes. A criação de um instituto negocial dessa magnitude configuraria atividade legislativa positiva, prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo. O CNMP, como órgão de controle administrativo, disciplinar e financeiro do Ministério Público, não teria competência para inovar na ordem jurídica de modo tão abrangente.

Suscitou-se, ainda, a preocupação com o controle democrático. Diferentemente de leis aprovadas pelo Parlamento, atos administrativos de órgãos de controle não se submetem a debate público amplo e a processo legislativo formal. A introdução de um instituto de justiça penal consensual

por meio de resolução, sem participação da sociedade e sem discussão parlamentar, comprometeria a legitimidade democrática da inovação.

Outro aspecto debatido referiu-se à reserva legal em matéria de sanções penais e alternativas. A Constituição e o Código Penal delimitam as espécies de penas e condições de cumprimento. e ao prever obrigações como prestação de serviços ou renúncia a bens, sem previsão legislativa específica, a resolução criou sanções novas ou derivadas, o que ofenderia a reserva absoluta de lei em matéria penal.

Por fim, os críticos sustentaram que a Resolução nº 181/2017 representava afronta ao princípio da segurança jurídica. Ao estabelecer regras inovadoras sem fundamento legal claro, gerava instabilidade quanto à validade dos acordos celebrados, à sua execução e aos efeitos de eventual descumprimento. A ausência de base legislativa, nesses termos, comprometeria a previsibilidade do sistema penal, com a criação de incertezas para acusados e para a sociedade

As objeções apresentadas à Resolução nº 181/2017 possuem consistência teórica, sobretudo diante da reserva legal em matéria penal e da separação das funções de investigar, acusar e julgar. Os argumentos de inconstitucionalidade evidenciaram preocupação legítima com a proteção das garantias constitucionais do investigado e com os limites normativos da atuação do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, a discussão desencadeada pela norma revelou a necessidade de examinar, com rigor dogmático, a legitimidade de mecanismos consensuais no processo penal.

Apesar dessas críticas, a resolução desempenhou papel relevante ao inaugurar, em âmbito administrativo, a reflexão institucional sobre a justiça penal negociada no Brasil. Mesmo sob contestação, proporcionou um campo de experimentação normativa, no qual foi possível observar a aplicação prática do acordo de não persecução penal, identificar virtudes operacionais e mapear fragilidades jurídicas. Tal experiência prática contribuiu para amadurecer o debate acadêmico e judicial sobre os contornos do instituto.

O texto aprovado pelo CNMP também exerceu função de referência normativa e metodológica. Ao disciplinar provisoriamente o acordo, ainda que sem força de lei, forneceu subsídios para a formulação legislativa posterior, especialmente na introdução do art. 28-A do Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019. A resolução, portanto, funcionou como referência para a sistematização legislativa, servindo de parâmetro para a definição de requisitos, hipóteses de cabimento e formas de controle judicial.

Assim, embora os fundamentos de inconstitucionalidade devam ser considerados relevantes, a Resolução nº 181/2017 representou momento histórico de transição no processo penal brasileiro. Seu valor ultrapassou a eficácia imediata, pois consolidou uma matriz de discussão teórica e prática sobre a justiça penal consensual, impulsionando a consolidação legislativa do acordo de não persecução penal em conformidade com os princípios constitucionais.

A Positivação do ANPP no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, introduziu no Código de Processo Penal o art. 28-A, que passou a disciplinar o acordo de não persecução penal (ANPP). Trata-se de instituto de natureza pré-processual, firmado entre o Ministério Público e o investigado, com a interveniência obrigatória da defesa técnica, aplicável em infrações penais sem violência ou grave ameaça e cuja pena mínima seja inferior a quatro anos. O acordo, nesse contexto, busca evitar a instauração da ação penal, funcionando como instrumento de racionalização da persecução criminal.

A estrutura normativa do art. 28-A prevê que a celebração do ANPP somente ocorrerá quando não for caso de arquivamento do inquérito ou procedimento investigatório criminal. Havendo justa causa para o prosseguimento, o Ministério Público poderá propor o ajuste desde que o investigado confesse formal e circunstancialmente a prática da infração. Tal confissão não se confunde com a aceitação genérica da acusação, devendo ser suficientemente detalhada para possibilitar a aferição da materialidade e autoria.

Outro requisito relevante é a análise da natureza e gravidade do delito. Apenas condutas praticadas sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos admitem a proposta. Além disso, a lei exige que o acordo seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, vinculando a atuação ministerial ao princípio da proporcionalidade. Não se trata, portanto, de benefício automático, mas de um mecanismo condicionado à avaliação da adequação e suficiência da medida.

O legislador estabeleceu também limites objetivos. O ANPP não é cabível quando possível a transação penal prevista no art. 76 da Lei nº 9.099/1995, por ser instituto mais benéfico ao investigado. Também não pode

ser aplicado em casos de reincidência, de conduta criminosa habitual, reiterada ou profissional, ressalvadas infrações de menor relevância, nem quando o agente já tiver sido beneficiado nos cinco anos anteriores por ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo. A vedação atinge ainda as infrações penais praticadas em contexto de violência doméstica ou familiar, sujeitas à Lei Maria da Penha.

A forma de celebração do ANPP é expressamente disciplinada pelo § 3º do art. 28-A, que determina a formalização por escrito, com assinatura do membro do Ministério Público, do investigado e de seu defensor. A homologação judicial, prevista no § 4º, constitui etapa indispensável para conferir validade e segurança jurídica ao acordo, cabendo ao juiz verificar a legalidade das condições ajustadas, a voluntariedade da manifestação do investigado e a suficiência dos elementos probatórios para a celebração.

Cumpridas integralmente as condições estabelecidas, o juízo competente deverá decretar a extinção da punibilidade, reconhecendo de forma definitiva a satisfação da pretensão punitiva estatal. O instituto, assim, representa inovação significativa no processo penal brasileiro, por introduzir de modo formal e legal a justiça penal consensual.

Além de atender a critérios de eficiência, busca harmonizar economia processual com respeito a direitos fundamentais, configurando-se como instrumento de política criminal que equilibra racionalidade administrativa e proteção das garantias individuais.

A introdução do art. 28-A no Código de Processo Penal representou a solução legislativa para os questionamentos de constitucionalidade que recaíam sobre a disciplina anterior do acordo de não persecução penal. Ao ser positivado por meio de lei formal, o instituto passou a ter fundamento em norma aprovada pelo Poder Legislativo, afastando a alegação de que o Conselho Nacional do Ministério Público teria extrapolado sua competência regulamentar ao instituí-lo por resolução administrativa. Dessa forma, foi sanada a principal objeção de inconstitucionalidade, centrada na ausência de reserva legal.

O texto legal também enfrentou a crítica relativa à reserva de jurisdição. O art. 28-A, §§ 3º e 4º, exige a homologação judicial prévia, atribuindo ao magistrado a função de verificar a legalidade do acordo, a voluntariedade da manifestação do investigado e a suficiência dos elementos para a celebração.

Tal controle judicial obrigatório reafirma a função do Poder Judiciário como garantidor das liberdades fundamentais e evita que o Ministério Público exerça funções típicas de jurisdição, de modo a evitar a distorção apontada contra a Resolução nº 181/2017.

Outros limites estabelecidos pela lei também reforçaram a legitimidade constitucional do instituto. A definição expressa de hipóteses de cabimento e de impedimentos (reincidência, habitualidade criminosa, crimes de violência doméstica, entre outros) reduziu a margem de discricionariedade do Ministério Público, em prestígio à segurança jurídica e à isonomia na aplicação.

A previsão de requisitos cumulativos e objetivos, somada à exigência de confissão formal e circunstanciada, fortaleceu a proteção ao devido processo legal e afastou a crítica de arbitrariedade.

Assim, a inovação legislativa promovida pelo Pacote Anticrime transformou o acordo de não persecução penal em instrumento legítimo de justiça penal consensual, compatível com a Constituição Federal. Ao conferir respaldo legislativo, assegurar o controle jurisdicional e estabelecer balizas normativas rígidas, o art. 28-A consolidou o instituto como mecanismo válido de política criminal.

Com isso, as controvérsias de inconstitucionalidade que marcaram a experiência inicial da Resolução nº 181/2017 foram, em grande medida, superadas, restando ao debate contemporâneo concentrar-se nos desafios de aplicação prática e na efetividade das garantias que permeiam o novo modelo.

DA ESTATURA JURÍDICA DO ANPP

O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece requisitos de natureza positiva e negativa para a celebração do acordo de não persecução penal. Os requisitos positivos representam pressupostos indispensáveis à validade da avença, ao passo que os negativos configuram hipóteses impeditivas de sua aplicação. A análise deve ser realizada individualmente em relação a cada investigado, admitindo-se, portanto, que o acordo seja cabível para apenas um dos envolvidos ou que somente alguns optem pela aceitação.

O primeiro requisito positivo consiste na presença de justa causa para o exercício da ação penal. O dispositivo legal inicia com a expressão “Não sendo o caso de arquivamento”, o que evidencia a necessidade de lastro probatório mínimo apto a demonstrar a materialidade da infração e a existência de indícios de autoria. Assim, somente quando a investigação atingir o mesmo patamar de suficiência probatória exigido para o oferecimento da denúncia é que se autoriza a negociação do acordo.

A justa causa não pode derivar da confissão exigida como condição para o ajuste, mas deve advir dos elementos colhidos durante a investigação. A confissão, nesse contexto, possui função acessória de reforço à consistência do acordo, mas não supre a ausência de provas mínimas. Caso inexistam indícios suficientes, o Ministério Público está vinculado a requerer o arquivamento do procedimento ou a determinar diligências complementares, não sendo legítima a utilização do ANPP como substituto do arquivamento.

A utilização do acordo em situações de investigações precárias configuraria desvirtuamento do instituto. O ANPP foi concebido como alternativa à denúncia, jamais como mecanismo destinado a encobrir deficiências investigatórias. A banalização dessa ferramenta comprometeria sua legitimidade constitucional e poderia converter-se em instrumento de pressão sobre o investigado, conduzindo a confissões artificiais em contextos de fragilidade probatória.

A exigência de justa causa impõe deveres específicos aos atores processuais. O membro do Ministério Público deve demonstrar, ainda que de modo sucinto, os elementos que legitimariam a propositura da ação penal. O

defensor, por sua vez, deve examinar criticamente se tais elementos estão presentes, orientando o investigado a não firmar acordo quando inexistentes os pressupostos. Nessas situações, o sistema processual oferece remédios próprios, como a rejeição da denúncia ou a impetração de *habeas corpus*.

O magistrado, no exercício da função de controle, deve recusar a homologação quando não verificada a justa causa. O art. 28-A, § 8º, prevê a possibilidade de devolução do acordo para complementação das investigações justamente para situações em que não há base fática suficiente. O controle jurisdicional opera, assim, como garantia contra a utilização indevida do instituto em hipóteses em que não se alcançou o standard probatório exigido para o oferecimento da denúncia.

A adequada compreensão da justa causa preserva a coerência dogmática do instituto e delimita seu espaço de atuação. O acordo de não persecução penal não constitui expediente para abreviar investigações, mas alternativa legítima ao processo, condicionada à demonstração mínima da plausibilidade da acusação.

Dessa forma, mantém-se a integridade do modelo acusatório e assegura-se que a justiça penal negociada seja aplicada dentro de parâmetros de legalidade, proporcionalidade e respeito às garantias fundamentais.

O segundo requisito previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece a exclusão de infrações penais praticadas com violência ou grave ameaça à pessoa. A opção legislativa confere racionalidade ao instituto, pois impede que delitos cuja gravidade envolve agressão direta a bens jurídicos fundamentais sejam objeto de negociação consensual.

O critério, ao privilegiar hipóteses de menor ofensividade, preserva a coerência com a função político-criminal do acordo de não persecução penal, concebido como mecanismo de racionalização da persecução em delitos de menor gravidade.

A delimitação legal da violência como impeditivo deve ser compreendida em sentido estrito, isto é, vinculada à conduta dolosa do agente. Resultados lesivos decorrentes de imprudência, negligência ou imperícia, ainda que produzam consequências graves, não configuram obstáculo à aplicação do acordo. A distinção repousa na voluntariedade da agressão: somente a violência intencional, praticada no núcleo da conduta, exclui a utilização do instituto. Esse parâmetro já se encontrava delineado no âmbito da Resolução nº 181/2017 do CNMP e foi posteriormente consolidado pelo legislador, conferindo densidade normativa ao filtro material.

O terceiro requisito de admissibilidade diz respeito à pena mínima inferior a quatro anos. O critério, que se harmoniza com a tradição de outros institutos despenalizadores, estabelece um marco objetivo de gravidade. A aferição da pena deve recair sobre a cominação abstrata prevista no tipo penal, abrangendo as hipóteses qualificadas e as causas de aumento ou de diminuição obrigatória. Dessa forma, o legislador assegurou parâmetros uniformes de aplicação, evitando que a gravidade seja medida apenas pela pena máxima ou pela expectativa de aplicação em concreto.

A lei solucionou ainda a controvérsia em torno das causas variáveis de aumento ou diminuição de pena. O § 1º do art. 28-A impõe a adoção da fração mais benéfica ao investigado: o menor incremento, no caso de majorantes, e o maior redutor, no caso de minorantes. Tal escolha normativa encontra fundamento na principiologia penal, especialmente nos postulados da proporcionalidade e da interpretação *in bonam* partem, assegurando previsibilidade na análise de cabimento.

Nos concursos de crimes, a sistemática também foi definida de modo objetivo. No concurso material, impõe-se a soma das penas mínimas. Já nos casos de concurso formal e de crime continuado, a interpretação vinculada à Súmula 723 do Supremo Tribunal Federal determina a aplicação do menor acréscimo.

Tal disciplina foi integralmente incorporada ao texto legal, refletindo critérios que já vinham sendo aplicados sob a égide da Resolução nº 181/2017 e garantindo coerência entre a prática administrativa e a positivação legislativa.

Afastou-se, por outro lado, qualquer influência das circunstâncias agravantes e atenuantes na aferição da pena mínima. Tais elementos pertencem ao momento de dosimetria judicial da pena em concreto e não alteram a moldura abstrata do tipo penal. A clareza desse critério, nesse sentido, evita distorções interpretativas e impede que fatores subjetivos interfiram no juízo de admissibilidade do acordo, reforçando a objetividade da análise.

A consolidação legislativa desses requisitos reafirmou o percurso iniciado pela Resolução nº 181/2017, mas com o acréscimo da legitimidade democrática própria da lei em sentido formal. A transposição para o plano legislativo eliminou dúvidas quanto à constitucionalidade da disciplina e conferiu parâmetros claros e vinculantes para a atuação do Ministério Público, da defesa e do Judiciário. Assim, os filtros materiais, quais sejam, ausência de violência ou grave ameaça e pena mínima inferior a quatro anos, consolidaram-se como elementos estruturantes do modelo brasileiro de justiça penal negociada.

A Confissão como Requisito do ANPP – Dilemas e Controvérsias

O art. 28-A do Código de Processo Penal exige, como condição para a celebração do acordo de não persecução penal, que o investigado confesse, formal e circunstancialmente, a prática do delito. Tal requisito apresenta elevada carga de controvérsia, tanto no plano dogmático quanto na perspectiva prática, pois diferencia o ANPP de outros mecanismos consensuais previstos no ordenamento, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, os quais não demandam reconhecimento expresso de responsabilidade pelo agente.

A exigência da confissão impõe a necessidade de refletir sobre sua finalidade. Uma primeira possibilidade de interpretação consistiria em atribuir-lhe caráter instrumental para as investigações, permitindo ao imputado incriminar terceiros. Todavia, tal função não se harmoniza com a estrutura do ANPP, uma vez que, após a celebração do acordo, o investigado não será denunciado e, caso venha a ser ouvido em juízo, não estará sujeito ao dever de dizer a verdade. Essa hipótese, portanto, não se sustenta como razão principal para a previsão legal.

Outra leitura vincularia a exigência da confissão a uma dimensão de ordem moral, como forma de reconhecimento do erro e de estímulo ao arrependimento. Tal explicação, entretanto, não se mostra compatível com a lógica do processo penal democrático. O Estado não deve condicionar benefícios processuais a uma imposição de natureza moral, nem transformar a confissão em instrumento de expiação simbólica, desprovido de função prática para a persecução.

A interpretação mais consistente identifica a confissão como mecanismo de prevenção contra a celebração de acordos com pessoas inocentes. Exigir que o investigado descreva, formal e circunstancialmente, a prática do crime funciona como barreira de proteção, reduzindo a probabilidade de que indivíduos alheios à conduta delitiva assumam obrigações em troca da não propositura da ação penal. Nesse sentido, a confissão opera como filtro mínimo de legitimidade da negociação.

A exigência da confissão também dialoga com a lógica de estímulo à colaboração processual prevista em outros dispositivos do ordenamento ju-

rídico. O art. 65 do Código Penal reconhece a confissão como circunstância atenuante, revelando que o direito brasileiro adota o princípio da colaboração voluntária como valor normativo. Nesse cenário, o ANPP representa mais uma manifestação da política criminal de incentivar a admissão de responsabilidade como condição para benefícios penais ou processuais.

Não se pode ignorar, contudo, os riscos que decorrem dessa previsão. A possibilidade de que o investigado assume falsamente a responsabilidade, apenas para evitar os riscos de uma ação penal, é concreta. O cálculo estratégico, em muitos casos, poderá levar o agente a optar pela confissão ainda que inocente. Apesar desse perigo, a exigência, em regra, tende a reduzir a incidência de acordos firmados por pessoas totalmente estranhas ao fato, especialmente porque a confissão deve ser circunstanciada, permitindo a verificação da verossimilhança da narrativa.

Outro aspecto a ser considerado é o papel da confissão como fator de estabilidade do acordo. Uma vez firmado o ajuste, eventual descumprimento não pode ser sancionado pela execução das condições estabelecidas, mas apenas pela retomada da persecução penal com o oferecimento da denúncia.

Nesse contexto, a existência de uma confissão extrajudicial registrada atua como consequência negativa que desestimula o descumprimento. Ainda que insuficiente, isoladamente, para fundamentar condenação, essa declaração coloca o investigado em posição processual menos favorável, o que reforça a seriedade do pacto celebrado.

A disciplina legal, entretanto, não é imune a críticas. O art. 3º-C, § 3º, do Código de Processo Penal, introduzido pela mesma Lei nº 13.964/2019, veda o aproveitamento processual da confissão extrajudicial. Embora sua eficácia esteja suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal, a norma ilustra a preocupação com a preservação das garantias constitucionais e, caso venha a vigorar, limitará os efeitos adversos de uma confissão obtida exclusivamente para a celebração do acordo.

A conjugação desses elementos demonstra que a exigência da confissão cumpre dupla função. De um lado, atua como salvaguarda contra a utilização indevida do ANPP em benefício de inocentes, preservando a legitimidade do instituto. De outro, constitui incentivo indireto ao adimplemento das condições pactuadas, uma vez que o descumprimento do acordo não é juridicamente irrelevante, pois deixa registrado um elemento potencialmente utilizado contra o investigado.

Em síntese, a previsão da confissão no ANPP traduz opção político-criminal destinada a equilibrar eficiência e garantias. Embora apresente riscos de confissões estratégicas e eventuais abusos, sua função preventiva e estabilizadora justifica a escolha legislativa. O instituto, portanto, deve ser interpretado à luz de suas finalidades constitucionais, de modo a evitar o uso arbitrário da exigência e a assegurar que a confissão não se converta em instrumento de coação, mas em elemento de legitimação e segurança para a justiça penal negociada.

A exigência de que a confissão seja prestada de maneira formal e circunstancial constitui elemento central do acordo de não persecução penal. O legislador manteve a terminologia utilizada anteriormente na Resolução nº 181/2017 do CNMP, conferindo unidade conceitual entre o regulamento administrativo e a disciplina legal posterior. Tal exigência impede manifestações genéricas, como simples declarações de reconhecimento dos fatos, impondo ao investigado o dever de narrar a conduta de forma minudenciada.

O termo "circunstancialmente" gerou controvérsia interpretativa. Parte da doutrina defendeu que a escolha vocabular, distinta de "circunstanciadamente", restringiria a confissão à função pontual de requisito para a celebração do acordo, sem qualquer outra utilidade no processo penal. Tal interpretação vincula o adjetivo à ideia de "pontualidade" ou "limitação de alcance", de modo que a confissão não poderia irradiar efeitos para além da formalização do ajuste.

Outra corrente sustenta que "circunstancialmente" e "circunstanciadamente" são termos equivalentes e que ambos significam confissão detalhada, abrangendo todas as circunstâncias relevantes do fato típico. Tempo, local, modo de execução e participação subjetiva devem integrar a narrativa do investigado, conferindo densidade e concretude ao reconhecimento.

Tal posição encontra maior respaldo sistemático, pois o legislador utilizou expressões semelhantes em outros dispositivos, como o art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.038/1990, ao disciplinar o ANPP nos crimes de competência originária dos tribunais.

A análise dos projetos legislativos e de suas exposições de motivos confirma essa última leitura. Não há registros de intenção de conferir à palavra "circunstancialmente" um sentido restritivo. A adoção da expressão parece ter resultado apenas de escolha estilística, sem propósito de alterar o conteúdo normativo. Nesse cenário, a interpretação teleológica e sistemática

impõe compreender que a confissão exigida deve ser circunstanciada, isto é, completa e detalhada.

A confissão, para cumprir adequadamente sua função, deve ser formalizada em termo próprio, apartado do documento que veicula o acordo. Essa separação assegura clareza e autonomia do ato, evitando confusões entre a manifestação confessória e a avença firmada com o Ministério Público. Além disso, recomenda-se que o registro seja realizado por meio audiovisual, garantindo fidelidade do relato e fornecendo maior segurança jurídica às partes e ao juízo.

O caráter formal da confissão impede declarações informais ou realizadas sem as garantias mínimas de defesa. O investigado, portanto, deve estar assistido por advogado ou defensor público, de modo a assegurar a validade do ato. Isso porque a ausência de defesa técnica comprometeria a voluntariedade da manifestação e poderia conduzir à nulidade do acordo, por ofensa às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A exigência de que a confissão seja circunstancial reforça ainda a possibilidade de aferição de sua veracidade. Uma narrativa detalhada permite confrontar os elementos da confissão com as provas já produzidas na investigação, facilitando a identificação de eventuais incoerências ou contradições. Dessa forma, o instituto não apenas cria um requisito formal, mas também viabiliza controle substancial sobre a autenticidade do relato.

Portanto, a forma da confissão no âmbito do ANPP deve ser compreendida como requisito de validade que cumpre múltiplas funções: garante a legitimidade do acordo, impede declarações genéricas ou artificiais, fortalece a proteção do investigado contra usos distorcidos do instituto e assegura maior controle judicial sobre a voluntariedade e a verossimilhança da manifestação. A exigência legal, ao demandar confissão formal e circunstancial, busca preservar a seriedade do mecanismo e consolidar sua conformidade com os princípios constitucionais do processo penal.

A delimitação do objeto da confissão no âmbito do acordo de não persecução penal é aspecto de fundamental importância para a integridade do instituto. A confissão deve restringir-se aos fatos apurados na investigação que serve de base ao acordo, não se exigindo do investigado qualquer declaração acerca de condutas diversas ou estranhas ao procedimento em curso. Tal limitação preserva a coerência do mecanismo e impede que o ANPP se transforme em meio indireto de coleta de informações sobre fatos alheios ao ajuste.

O conteúdo da confissão, ainda, deve ser abrangente quanto ao episódio investigado, descrevendo não apenas a participação do agente, mas também as circunstâncias que integram o delito. Eventual referência a coautores ou partícipes pode surgir de forma natural na narrativa, mas não constitui finalidade precípua do instituto. Quando o Estado almejar a obtenção de informações detalhadas sobre a atuação de terceiros, a via adequada é a colaboração premiada, que possui regime jurídico próprio, obrigações de veracidade e possibilidade de rescisão em caso de falsidade.

A distinção entre ANPP e colaboração premiada deve ser preservada. No primeiro, o investigado, ao celebrar o acordo, não será denunciado, de modo que sequer figurará como acusado no processo penal. Será, portanto, qualificado como informante, sem qualquer compromisso legal, caso sua oitiva seja necessária.

Na colaboração, ao contrário, há a imposição de obrigações positivas, inclusive a obrigação de veracidade, sob pena de rescisão do acordo e perda dos benefícios. Tal diferença, portanto, demonstra que a função da confissão no ANPP não pode ser confundida com o regime de colaboração.

O alcance da confissão também se projeta sobre a questão da conexão de fatos. Havendo investigações conexas ou continentes, a análise deve considerar a soma das penas mínimas ou a incidência de majorantes decorrentes do concurso formal ou do crime continuado.

Caso tais cálculos permitam o cabimento do ANPP, admite-se a celebração de um único acordo abrangendo todos os fatos conexos. A solução ora mencionada evita a fragmentação artificial de procedimentos e garante tratamento uniforme a situações que possuem unidade fática ou jurídica.

Em contrapartida, versando a matéria sobre fatos autônomos, nada obsta que o investigado confesse apenas um deles e celebre o acordo limitado àquela infração. A confissão, nesse sentido, não se estende obrigatoriamente a todas as condutas investigadas, mas apenas àquelas que serão objeto do ajuste. Tal aspecto preserva a voluntariedade do instituto e assegura ao investigado a liberdade de optar, caso a caso, pela aceitação do benefício.

A problemática da confissão qualificada merece exame específico. Se o investigado admite a prática da conduta, mas simultaneamente invoca causa excludente de ilicitude ou extintiva da punibilidade, não há propriamente adesão à imputação. Nesse cenário, a postura revela resistência ao exercício da pretensão acusatória, incompatível com a lógica consensual, uma vez que

o acordo pressupõe a aceitação integral do núcleo da imputação, sendo inviável a sua celebração em casos de confissão qualificada.

Outro ponto de debate refere-se à utilização da confissão em caso de descumprimento do acordo. Parte da doutrina sustenta que a declaração não poderia ser aproveitada como elemento probatório em eventual ação penal, por ausência de processo no momento da confissão e pela similitude com a colaboração premiada rescindida.

Outra posição, entretanto, reconhece a possibilidade de sua utilização, entendendo que a existência de uma confissão formal e voluntária confere ao acordo estabilidade e serve de estímulo ao cumprimento. A ausência de disciplina legal expressa gera insegurança e tende a produzir soluções divergentes na prática.

A controvérsia atinente ao compartilhamento da confissão com outras instâncias, administrativa, cível ou disciplinar, subsiste no ordenamento. Inexiste vedação legal à remessa da declaração a órgãos como Receita Federal, Banco Central ou entidades de controle administrativo.

A ausência de regulamentação específica, nesse sentido, pode desestimular a celebração do acordo, pois expõe o investigado a sanções em outras esferas em virtude do voluntário reconhecimento sua responsabilidade no âmbito penal. Em tais hipóteses, é desejável, por parte do legislador limites claros ou modulação dos efeitos, à semelhança do que já ocorre nos acordos de colaboração premiada.

A exigência de confissão como requisito para a celebração do acordo de não persecução penal rompe a lógica de coerência do microssistema da justiça penal consensual. Os institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo, inaugurados pela Lei nº 9.099/1995, dispensam qualquer reconhecimento de culpa, bastando a anuência do investigado ou acusado em se submeter a condições alternativas.

A ausência de confissão nesses mecanismos demonstra que o ordenamento já havia consolidado a consensualidade penal sem impor ao agente a necessidade de admitir formalmente a prática do crime. Ao condicionar o ANPP a esse requisito, o legislador criou uma assimetria injustificada e sem respaldo na experiência normativa prévia.

No plano dogmático, a exigência carece de fundamentação constitucional e legal que a sustente de modo consistente. A Constituição, ao prever os Juizados Especiais Criminais, não estabeleceu a confissão como condi-

ção para benefícios processuais, mas apenas orientou o legislador ordinário à criação de instrumentos céleres e despenalizadores para infrações de menor potencial ofensivo. A inclusão da confissão no art. 28-A do CPP, portanto, não decorreu de necessidade sistêmica, mas de uma escolha político-criminal isolada, que destoa da tradição legislativa brasileira e fere a unidade principiológica da justiça penal negociada.

No aspecto probatório, a confissão colhida para fins de ANPP não possui aptidão para sustentar condenação. Trata-se de declaração extrajudicial, formalizada fora da instrução criminal e sem o contraditório judicial, o que impede sua utilização como fundamento autônomo de um decreto condenatório.

A jurisprudência, nesse sentido, é inequívoca ao afirmar que a confissão, para adquirir relevância probatória, deve ser confrontada com outros elementos colhidos em juízo, conforme determina o art. 155 do CPP. Nesse aspecto, a confissão prestada no contexto do ANPP, portanto, é estéril como prova, o que reforça a crítica à sua exigência como condição de validade do acordo.

A ineficácia prática narrada evidencia que a confissão, no âmbito do ANPP, cumpre função meramente simbólica. Não há qualquer incremento ao sistema de persecução penal a exigência, em face do investigado, de uma declaração que não poderá ser utilizada, isoladamente, em seu desfavor.

Ao contrário, a exigência introduz riscos de banalização, ao estimular confissões estratégicas ou artificiais, fabricadas tão somente para acessar o benefício, sem compromisso de veracidade. Tal possibilidade fragiliza a integridade do instituto e compromete sua legitimidade perante a sociedade.

Na dimensão pragmática, a obrigatoriedade da confissão pode ainda gerar efeitos contraproducentes. Investigados, animados pela indesejada lógica do sistema, podem não aderir ao acordo pelo receio da utilização dos dados em outras esferas de responsabilização, como a administrativa ou a cível, em razão da ausência de disciplina normativa clara sobre o compartilhamento da confissão. Tal insegurança mina a confiança no instituto e pode reduzir substancialmente sua aplicação prática, em descompasso com o objetivo de ampliar as alternativas à persecução penal tradicional.

Em conclusão, a confissão como requisito do ANPP representa medida desnecessária e contraproducente. Não acrescenta valor probatório, rompe a coerência do microssistema da justiça penal consensual e produz insegurança para os destinatários do instituto. A dispensa da aludida exigência, portanto, preserva a racionalidade do sistema, a exemplo da diretriz adotada pela Lei nº 9.099/1995.

CRÍTICAS E LIMITAÇÕES PRÁTICAS AO ANPP

O artigo 18 da Resolução nº 289/2024, que alterou a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe que o acordo de não persecução penal configura negócio jurídico celebrado entre Ministério Público e investigado, desde que preenchidos os requisitos legais e assegurada a assistência técnica de advogado ou defensor público.

O dispositivo, nesse sentido, consagra a natureza consensual e negocial do instituto, assentando que a proposta deve decorrer de juízo de necessidade e suficiência para reprovação e prevenção da infração penal, em conformidade com os objetivos de política criminal.

O § 1º do mesmo artigo delimita a titularidade do ato, ao estabelecer que a oferta e negociação do ANPP constituem atribuição exclusiva do Ministério Público, a ser desempenhada em suas dependências, presencialmente ou em ambiente virtual.

Complementa a norma a previsão de que a homologação é de competência judicial, em audiência que não exige a presença do membro ministerial. Trata-se, assim, de disciplina que, ao mesmo tempo em que valoriza a centralidade do *parquet* na condução do acordo, transfere para sua estrutura a realização de atos que antes estavam sob responsabilidade da Justiça.

A crítica que se impõe diz respeito à ausência de correspondência entre a norma e a realidade institucional. O Ministério Público brasileiro não dispõe de aparato cartorário, tampouco de oficiais de justiça, capazes de instrumentalizar intimações, realizar notificações pessoais ou organizar atos presenciais com eficiência semelhante àquela que o Judiciário desempenha.

A determinação de que o acordo seja proposto e conduzido nas dependências ministeriais, embora juridicamente adequada à lógica de um negócio jurídico pré-processual, esbarra na precariedade da infraestrutura disponível.

Outro ponto que merece reflexão é o volume crescente de acordos que se multiplicam nas unidades ministeriais, sobretudo em comarcas do interior, onde o número de membros é reduzido e o corpo de servidores é escasso. A imposição normativa de gerir a negociação, documentar os termos, garantir a regularidade formal e providenciar as intimações gera sobrecarga de atri-

buições, desviando o Ministério Público de sua função precípua de investigar e fiscalizar a lei. Em termos práticos, a execução dos expedientes administrativos do ANPP absorve tempo e recursos que deveriam estar voltados à atividade-fim.

Ademais, a previsão de que a homologação ocorra em audiência sem a presença do membro ministerial fragiliza o acompanhamento do acordo, transferindo ao Judiciário o controle formal da legalidade, mas mantendo o Ministério Público como gestor de toda a fase prévia.

Tal dicotomia origina uma situação paradoxal: o *parquet* conduz o processo negocial e garante a validade do pacto, mas não possui meios materiais para fiscalizar adequadamente a execução das condições assumidas.

A carência de estrutura física para a realização das audiências ministeriais agrava o problema. Muitas Promotorias de Justiça funcionam em prédios adaptados, sem salas adequadas para reuniões reservadas, o que compromete a confidencialidade e a formalidade do ato.

Quando realizadas de forma virtual, as negociações dependem de equipamentos, conexão de qualidade e suporte técnico, fatores que nem sempre estão presentes em comarcas de difícil acesso ou em unidades desprovidas de pessoal especializado.

O descompasso entre a previsão normativa e as condições concretas resulta em ineficiência prática. O acordo de não persecução penal, raciocinado como mecanismo de desjudicialização e racionalização da persecução penal, termina por gerar um acúmulo de encargos burocráticos no Ministério Público, que passa a exercer tarefas atípicas de secretaria judicial. Em vez de liberar o sistema de sobrecarga, corre-se o risco de transferir a morosidade para outra instituição igualmente sem estrutura para absorver tais funções.

Em síntese, embora o artigo 18 da Resolução nº 289/2024 fortaleça o papel do Ministério Público como protagonista do ANPP, a norma carece de viabilidade prática diante da ausência de oficiais de diligência, de infraestrutura física e de servidores aptos a acompanhar o volume crescente de acordos. Sem a criação de estruturas de apoio ou a redistribuição de tarefas administrativas, o instituto pode sucumbir a entraves operacionais, comprometendo sua legitimidade e sua efetividade como instrumento de política criminal.

Acresce-se que, conforme o § 1º do artigo 18, a homologação judicial do acordo ocorre em audiência que dispensa a presença do membro do

Ministério Público. Aparentemente, buscou-se conferir maior celeridade ao procedimento, reduzindo a necessidade de deslocamento do *parquet*.

Contudo, essa previsão normativa acabou por instituir uma duplicidade de atos: primeiramente, a audiência extrajudicial realizada nas dependências ministeriais; posteriormente, a audiência judicial de homologação, ainda que sem a participação do promotor.

Tal arranjo normativo, ao revés, produz um efeito contrário ao desejado. Em vez de simplificar, acarreta maior burocracia. O investigado e seu defensor são intimados duas vezes, comparecem a dois ambientes institucionais distintos e vivenciam etapas desnecessariamente fragmentadas.

Para o Ministério Público, o ônus é igualmente elevado: conduz uma audiência completa de negociação, lavra termos, coleta assinaturas, mas permanece sujeito a um segundo ato processual, em juízo, cujo único objetivo é a homologação formal.

A crítica se fortalece quando se compara o ANPP à disciplina da transação penal. No âmbito dos Juizados Especiais Criminais, o legislador instituiu audiência una, concentrada, na qual se viabiliza, em um único momento, a composição civil dos danos, a oferta de transação e a homologação judicial. O desenho normativo e estrutural assegura eficiência, evita duplicidade de atos e garante à sociedade uma resposta penal célere e racional.

Ao contrário, a Resolução nº 289/2024 estabeleceu para o ANPP um regime menos eficiente, criando duas fases sucessivas, ainda que ambas possuam caráter essencialmente formal. A ausência de um modelo concentrado produz desgaste, retarda a conclusão do procedimento e contraria os princípios da economia processual e da eficiência administrativa. Em termos práticos, o trabalho do *parquet* se duplica, sem que haja acréscimo efetivo de garantias para o investigado ou para a sociedade.

Em complemento, as audiências extrajudiciais de negociação do acordo de não persecução penal inserem-se em pauta que se acumula às audiências judiciais de instrução e julgamento, às audiências de custódia e às demais sessões extrajudiciais que integram a atividade cotidiana do Ministério Público, como oitivas em procedimentos investigatórios e reuniões para celebração de termos de ajustamento de conduta.

A sobreposição de agendas, nesse sentido, compromete a racionalidade da atuação institucional e reduz o tempo destinado à investigação criminal

e ao exercício das funções típicas de defesa da ordem jurídica. Em lugar de simplificação, observa-se incremento de atos e dispersão de recursos humanos.

A exigência normativa de comparecimento conjunto de investigado e defensor técnico, prevista no § 1º do artigo 18 da Resolução nº 289/2024, carece de regulamentação quanto ao ônus da intimação. A ausência de disciplina específica acerca da responsabilidade pela comunicação formal gera risco de nulidade processual, uma vez que a realização do ato negocial depende da presença obrigatória de ambas as partes. O silêncio normativo, assim, transfere ao Ministério Público encargos que não se inserem em sua estrutura orgânica, gerando insegurança quanto à validade dos atos praticados.

A inexistência de aparato institucional de comunicação processual revela-se obstáculo adicional. A ausência de oficiais de justiça e de secretaria própria impede a efetivação de intimações pessoais, atribuição que permanece tradicionalmente vinculada ao Poder Judiciário. A carência estrutural ora verificada evidencia a impropriedade da transferência de atividades cartorárias a uma instituição cuja finalidade constitucional é a persecução penal e a defesa da ordem jurídica, e não a execução de tarefas administrativas típicas de secretaria judicial.

A inexistência de disciplina normativa quanto à nomeação de defensor dativo, ainda, reforça as dificuldades práticas. A resolução não contempla hipóteses de ausência de advogado constituído, tampouco prevê competência ministerial para designação de defensores ad hoc ou para fixação de honorários advocatícios, matéria disciplinada pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e de atribuição exclusiva do Poder Judiciário. Tal lacuna normativa compromete a regularidade procedimental e ameaça a efetividade da garantia da ampla defesa.

O resultado é a produção de atos negociais sujeitos a nulidades decorrentes da ausência de defensor técnico, da irregularidade das intimações ou da impossibilidade de designação de advogado dativo. Configura-se, assim, um deslocamento de encargos para o Ministério Público sem os instrumentos correspondentes para seu exercício. A consequência, portanto, é o prolongamento da persecução penal e o esvaziamento da finalidade de celeridade e eficiência que deveria caracterizar o instituto.

O § 4º, ainda, estabelece participação informada da vítima, ou, na sua ausência, de familiares, no acordo de não persecução penal, com eixo na

reparação civil. A norma explicita inexistência de aquiescência como condição de validade ou eficácia, preservando autonomia negocial do Ministério Público e do investigado.

Do ponto de vista procedimental, impõe-se, antes da proposta, notificação para coleta de informações sobre extensão do dano e, quando viável, elementos para estimativa da capacidade econômica do investigado, bem como faculta-se intervenção da vítima limitada ao tema indenizatório.

A teleologia normativa indica reforço à centralidade da vítima e incremento de racionalidade reparatória. Entretanto, a densificação de deveres instrumentais, vide notificação prévia, obtenção documental, avaliação de dano e de capacidade econômica, acarreta elevação de custos transacionais e necessidade de expertise contábil, econômica e social não ordinariamente disponível no âmbito ministerial. Há, assim, um resultado previsível: alongamento do rito pré-processual e aumento do risco de inconsistências na quantificação do dano, com reflexo direto na segurança jurídica do ajuste.

A exigência de notificação de vítima, familiares e eventual patrono amplia a probabilidade de não localização de interessados, sobretudo em comarcas extensas, com precariedade de endereçamento e limitações de conectividade. A consequência prática consiste em remarcações sucessivas de audiência de ANPP e, por arrasto, em replicação de dificuldades já experimentadas em secretarias judiciais, agora antecipadas para a fase negocial e deslocadas para a estrutura do Ministério Público.

A norma impõe comparecimento de investigado e defensor, sem definição expressa de ônus pelas intimações. Tal lacuna normativa projeta risco de nulidade por ausência de defesa técnica no ato e realoca, de modo implícito, atividades de comunicação processual para órgão sem oficiais de justiça e sem secretaria com atribuições de cartório. A compatibilidade institucional mostra-se frágil: inexistência de meios próprios para intimação pessoal de advogados, impossibilidade de fixação de honorários dativos por ausência de competência legal e dependência do Judiciário para suprimento dessas carências.

O desenho temporal potencializa risco prescricional. Enquanto inexistente homologação judicial, inexiste de causa de suspensão do prazo prescricional; o lapso entre a audiência negocial ministerial, as diligências de notificação e a audiência de homologação permanece como período sensível. Em cenários de remarcações sucessivas e dificuldades de localização, a soma

desses intervalos aproxima o feito de marcos prescricionais, com subversão dos objetivos de política criminal que inspiraram o instituto.

Verifica-se, portanto, elevação desmedida da complexidade do rito: mais sujeitos a convocar, mais atos preparatórios, mais pontos de falha logística, maior propensão a redesignações. A racionalidade de um mecanismo vocacionado à desjudicialização cede espaço a uma burocratização pré-processual, com transferência de encargos materiais sem a correspondente provisão de meios. A comparação com o modelo concentrado da Lei nº 9.099/1995 evidencia a disparidade: ali, audiência una, composição civil e homologação; aqui, fragmentação e duplicação de etapas.

Sob o ângulo orçamentário-institucional, a assimetria de recursos agrava o problema. Os limites de despesa com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal indicam margem significativamente inferior para o Ministério Público em relação ao Poder Judiciário (para os Estados, 2% da RCL no MP e 6% no Judiciário, vide art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal), o que traduz capacidade estrutural proporcionalmente menor.

A antecipação, para a fase negocial ministerial, de tarefas típicas de secretaria judicial projeta para dentro do *parquet* problemas já conhecidos do sistema de justiça criminal, sem isonomia de meios para enfrentamento.

A coerência sistêmica exigiria desenho procedimental compatível com a arquitetura institucional: definição clara do ônus das intimações, integração operacional com o Judiciário para comunicações oficiais, solução para nomeação e remuneração de defensor dativo, parâmetros técnicos mínimos para aferição de dano e de capacidade econômica, além de modelo de audiência concentrada com homologação imediata. A ausência desses elementos, portanto, gera incremento de entropia institucional e erosão da efetividade.

A essência do acordo de não persecução penal encontra fundamento em sua conformação como negócio jurídico bilateral, celebrado entre o Ministério Público, na condição de titular da ação penal, e o investigado, assistido por defensor técnico.

A dilatação subjetiva do procedimento, ainda, introduz na esfera do acordo discussões de índole patrimonial que, em condições ordinárias, deveriam ser solucionadas perante a jurisdição cível. A incorporação de interesses privados ao procedimento penal traz consigo controvérsias sobre extensão do dano, liquidez de valores e capacidade econômica do investigado, maté-

rias que demandam instrumentalidade técnica e aparato pericial inexistentes na estrutura do Ministério Público.

Com isso, a finalidade de conferir racionalidade e celeridade ao tratamento de infrações penais de menor gravidade cede espaço a um rito permeado por disputas acessórias, que subvertem a linearidade e a simplicidade próprias do instituto.

O resultado prático consiste na transformação do acordo de não persecução penal em procedimento híbrido, impregnado de traços de liquidação civil, sem que o sistema disponha de instrumentos adequados para operacionalizar tal tarefa.

O mecanismo, concebido como instrumento de política criminal de caráter consensual, passa a carregar a carga de uma composição patrimonial complexa, marcada por potenciais impasses entre investigado e vítima.

A consensualidade expedita, idealizada como essência do instituto, converte-se em cenário de tensões próprias da jurisdição cível indenizatória, exigindo documentos, perícias e discussões valorativas que fragilizam a eficiência da persecução penal negociada.

O fenômeno de diluição da natureza negocial do acordo projeta reflexos diretos sobre a legitimidade institucional. O Ministério Público, delineado constitucionalmente como órgão de acusação e de defesa da ordem jurídica, passa a exercer papel de mediador em disputas patrimoniais, atividade estranha à sua vocação institucional.

A exigência de participação da vítima ou de familiares, quando condicionada à viabilidade logística de localização e de comunicação, gera desigualdade material na aplicação do acordo de não persecução penal. A efetividade do instituto, nesse cenário, deixa de repousar sobre critérios jurídicos objetivos, como gravidade do delito, adequação das condições e suficiência do ajuste para reprovação e prevenção, e passa a subordinar-se a variáveis extrajurídicas, como infraestrutura de transporte, cobertura de serviços de comunicação e presença de órgãos auxiliares nas comunidades. Tal distorção compromete o princípio da isonomia e introduz elemento de discricionariedade fática incompatível com a legalidade penal.

A assimetria territorial traduz-se em maior probabilidade de celebração do acordo em centros urbanos, onde há facilidade de localização das vítimas, enquanto em regiões periféricas, ribeirinhas ou rurais o instituto tende a ser inviabilizado por obstáculos logísticos.

A consequência é a consolidação de um quadro de seletividade geográfica, em que investigados submetidos a contextos de difícil acesso ficam privados de uma via consensual de solução penal. O que deveria ser mecanismo uniforme de política criminal transforma-se, assim, em privilégio regional, aplicável apenas a quem se encontra em áreas com maior densidade de serviços públicos.

O déficit de isonomia projeta ainda reflexos sobre a própria credibilidade institucional. A sociedade pode perceber discrepâncias na aplicação do instituto não como fruto de circunstâncias logísticas, mas como expressão de arbitrariedade institucional. A ausência de uniformidade compromete a legitimidade da política de justiça penal negociada, uma vez que a oportunidade de celebrar o acordo passa a ser condicionada por fatores contingentes, alheios ao mérito do caso e à vontade das partes. A consequência final é a erosão do ideal de igualdade perante a lei, fundamento estruturante do sistema jurídico.

A normatização editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público revela-se louvável em sua intenção original. O detalhamento conferido pela Resolução nº 289/2024 promove uniformidade na aplicação do acordo de não persecução penal, reforça a isonomia entre investigados em diferentes unidades federativas e garante maior previsibilidade às partes.

Nesse sentido, a regulamentação imediata também simboliza maturidade institucional, pois sinaliza a disposição de transformar em realidade, de modo célere e fiscalizável, um mecanismo de política criminal moderno e apto a enfrentar a sobrecarga do sistema penal.

Não obstante o mérito do avanço, a execução concreta do modelo evidencia contradições estruturais. A multiplicidade de atos, a duplicidade de audiências, as exigências de intimação de vítimas e familiares, as dificuldades de nomeação de defensor dativo e a carência de aparato administrativo revelam um descompasso entre a ambição normativa e a capacidade material do Ministério Público. A transferência de encargos típicos do Judiciário para o *parquet*, ainda, gera sobreposição de funções e sobrecarga de atribuições, afastando a instituição de sua vocação constitucional primordial.

A crítica não deve ser interpretada como rejeição ao instituto, mas como alerta à necessidade de calibragem. O modelo atual, embora virtuoso em seus fundamentos, sujeita-se ao risco da burocratização e ineficiência se não forem superadas as deficiências estruturais.

A manutenção de lacunas normativas, como a indefinição sobre o ônus das intimações, pode resultar em nulidades e frustração das finalidades perseguidas. Da mesma forma, a excessiva complexidade procedimental ameaça desvirtuar a consensualidade expedita que inspira a justiça penal negociada.

A solução passa pela revisão de determinados pontos da regulamentação e pela adoção de medidas de fortalecimento estrutural. A concentração de atos em audiência única, a integração com a estrutura do Judiciário para fins de intimação e a previsão normativa de mecanismos que assegurem a presença de defensor técnico são caminhos que harmonizam a eficiência com a garantia de direitos. Ademais, a adequação orçamentária e a equalização das responsabilidades entre Judiciário e Ministério Público são pressupostos indispensáveis para que o instituto realize sua vocação de desjudicialização.

Conclui-se, portanto, que a normatização do CNMP deve ser celebrada como passo relevante para o amadurecimento da justiça penal negocial, mas não pode ser considerada definitiva ou imune a reparos. A efetividade do acordo de não persecução penal exige compatibilidade entre desenho normativo e realidade institucional. Somente mediante ajustes que simplifiquem o rito, distribuam racionalmente os encargos e assegurem a igualdade material de acesso será possível transformar a promessa de um instituto inovador em prática estável, legítima e eficaz no cenário jurídico brasileiro.

Inadequação dos Procedimentos Extrajudiciais Disponíveis para Condução do ANPP

A condução do acordo de não persecução penal exige um rito próprio, estável e integralmente compatível com a natureza penal negocial. Os instrumentos extrajudiciais hoje disponíveis no âmbito ministerial não foram concebidos para negociar, formalizar, executar e fiscalizar condições penais alternativas. A tentativa de acomodar o ANPP em expedientes preexistentes produz desajustes de competência, lacunas procedimentais e riscos de nulidade, além de fomentar heterogeneidade entre unidades e comarcas.

A notícia de fato desempenha papel de filtragem inicial, vocacionada à triagem e ao juízo sumário de delibação. Não contém estrutura para con-

traditório efetivo com assistência técnica, tampouco disciplina de intimações, matriz de condições, regime de cumprimento, documentação probatória de adimplemento ou gestão de descumprimento. A temporalidade breve e a informalidade inerente impedem a formação de um título negocial robusto, com segurança documental suficiente para posterior controle e eventual execução.

O procedimento administrativo ministerial voltado a assuntos internos serve à organização e à gestão institucional, mormente no que tange ao acompanhamento de políticas públicas, não à formação de obrigações penais alternativas com impacto direto na esfera jurídica do investigado.

Falta-lhe, portanto, disciplina própria de defesa técnica, parâmetros de proporcionalidade e suficiência, regras para destinação de valores, protocolos de verificação de adimplemento e interfaces normativas com a execução penal. A utilização desse expediente para ANPP desloca encargos de natureza processual para um rito desprovido de garantias formais equivalentes.

O procedimento preparatório, desenhado para instruir futuras medidas nas searas cível ou coletiva, não se presta à negociação penal individualizada. Sua lógica de coleta de elementos informativos prepara eventual ação, mas não fornece arcabouço para condições penais, gestão de prazos, suspensão de marcos prescricionais a partir da homologação, mecanismos de readequação de cláusulas ou registro padronizado de cumprimento

O procedimento investigatório criminal do Ministério Público, a seu turno, orienta-se à colheita de prova e ao esclarecimento do fato típico. Não oferece protocolo de consensualidade, não estabelece parametrização de prestação pecuniária, reparação civil, serviços à comunidade e outras condições, nem prevê canal técnico para destinação de valores com transparência material e controle finalístico. A sobrecarga investigativa colide com tarefas de secretaria negocial, como intimações, acordos, conferência de documentos, validação de adimplemento e comunicação interinstitucional.

O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta constituem instrumentos adequados à tutela coletiva e difusa. A sua importação para a esfera penal individual cria deslocamentos impróprios. Modelos concebidos para interesses transindividuais, com execução cível e lógica de políticas públicas, não acomodam com precisão o regime de condições penais alternativas, a vinculação com o juízo criminal, a eventual regressão por descumprimento e a necessária calibragem entre prevenção especial e geral.

Observam-se, ainda, deficiências transversais que perpassam todos esses expedientes. Não há disciplina uniforme de intimações com garantias equivalentes às judiciais, nem arcabouço tecnológico unificado para registro, auditoria e prova de cumprimento. Persistem lacunas quanto à publicidade adequada dos atos sem violação de sigilo, à padronização de minutas e checklists, à interoperabilidade com Polícia Judiciária, Defensoria e rede de atendimento à vítima. A ausência de parâmetros claros para mensuração de capacidade econômica, valoração de dano e balizas de proporcionalidade acentua a incerteza decisória.

A fase de execução revela fragilidades adicionais. Inexistem fluxos normativos consolidados para monitoramento, verificação de documentos idôneos, auditorias periódicas, critérios de readequação de cláusulas, gradação de resposta ao inadimplemento e comunicação tempestiva ao juízo competente.

Do ponto de vista de garantias, a acomodação do ANPP nesses expedientes reduz previsibilidade e aumenta contenciosidade. A defesa não dispõe, de antemão, de roteiro normativo detalhado sobre tramitação, instâncias revisórias internas, prazos decisórios, padrões de motivação e critérios de destinação de valores. A vítima não encontra canal padronizado de participação e de entrega de elementos para estimativa de dano. O membro do Ministério Público permanece sem ferramentas cartorárias equivalentes às judiciais, o que o expõe a nulidades por falhas logísticas e por sobrecarga funcional.

A soma desses fatores demonstra que notícia de fato, procedimento administrativo, procedimento preparatório, PIC, inquérito civil e TAC não suprem as exigências de um instrumento penal negocial completo. A condução adequada do ANPP requer rito extrajudicial próprio, com disciplina de negociação, formalização, fiscalização, destinação e revisão colegiada, além de trilhas tecnológicas e administrativas que assegurem eficiência, controle e isonomia sem sacrificar a coerência constitucional do modelo acusatório.

O DESARRANJO JURÍDICO NA REGULAMENTAÇÃO DO ANPP

O artigo 18-C da Resolução nº 289/2024 prevê que, uma vez homologado o acordo de não persecução penal pelo juiz competente, caberá ao membro do Ministério Público extrair dos autos os documentos necessários para a execução do ajuste e promover diretamente a sua fiscalização, ou, se for o caso, encaminhar tais peças ao órgão ministerial com atribuição específica.

A norma, ao assim dispor, reafirma o protagonismo do *parquet* não apenas na fase de negociação, mas também na fase subsequente de acompanhamento e monitoramento do cumprimento das cláusulas, consolidando a ideia de que o ANPP se mantém como instrumento essencialmente ministerial, embora submetido a um controle externo de legalidade pelo Poder Judiciário.

Em termos práticos, o magistrado limita-se a homologar a avença, atuando como garantidor da legalidade e da voluntariedade, ao passo que a gestão administrativa, a fiscalização das condições e a operacionalização do cumprimento são integralmente alocadas à instituição ministerial. A centralidade atribuída ao Ministério Público, sem contrapartida estrutural adequada, potencializa o descompasso entre o desenho normativo e a realidade institucional.

A homologação judicial, nesse modelo, apresenta feição paradoxal: trata-se de instituto pré-processual e negocial, concebido justamente para afastar a burocracia judiciária e reduzir o influxo de demandas ao Judiciário, mas que, paradoxalmente, exige chancela judicial para produzir efeitos.

A consequência prática é a submissão de um mecanismo desjudicializante ao filtro judicial, criando um ponto de atrito que duplica procedimentos e transfere ao magistrado parte da responsabilidade por um acordo cuja natureza é, por definição, administrativa e consensual.

Ainda que a presença do juiz seja concebida como garantia adicional de legalidade e proteção do investigado, seu papel acaba por reintroduzir a

dependência do calendário judicial em um instituto que deveria funcionar com autonomia negocial.

Do ponto de vista operacional, a exigência de homologação acarreta a necessidade de protocolização formal junto ao juízo competente, com formação de autos, agendamento de audiência e posterior remessa de peças ao Ministério Público para execução e acompanhamento.

Essa sobreposição de atos processuais implica inevitável aumento de tempo, custos e complexidade, sem ganhos proporcionais em segurança jurídica, uma vez que a negociação já é conduzida sob critérios de voluntariedade e legalidade, com assistência técnica obrigatória.

O artigo 18-C, nesse sentido, explicita a contradição de um instituto desenhado para ser célere e pragmático, mas que se encontra inserido em procedimentos cartorários que fragilizam sua promessa de simplicidade e eficiência.

A Resolução nº 289/2024 estabelece, ainda, que ao Ministério Público compete extrair cópias dos autos e instaurar expediente perante a execução penal, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das condições ajustadas no acordo de não persecução penal.

Embora o desenho da norma reproduza, em grande medida, a lógica processual delineada no Código de Processo Penal, a infelicidade do modelo revela-se evidente. O instituto, concebido como mecanismo pré-processual de simplificação e racionalização, é revestido de uma carga cartorária e procedimental que contradiz sua própria essência.

Ao *parquet*, impõe-se a gestão de um triplo encargo: instauração do expediente extrajudicial para negociação e formalização do acordo; protocolo do ajuste em juízo, requerendo a homologação judicial; e, finalmente, instauração do expediente perante a execução penal para acompanhar e fiscalizar a implementação das cláusulas.

Trata-se de multiplicação de tarefas de natureza cartorária e administrativa que, em rigor, poderiam ser desempenhadas com maior naturalidade pela própria estrutura do Poder Judiciário, que dispõe de secretaria processual e aparato de apoio adequado.

A opção normativa, ao atribuir ao Ministério Público a obrigação de instaurar procedimento na execução penal, introduz duplicidade de registros e desnecessária fragmentação. A execução das condições poderia ser concentrada no próprio processo de conhecimento, mediante acompanhamento

judicial único, preservando a simplicidade e evitando a dispersão de atos. A imposição de novo processo, entretanto, transforma um acordo pré-processual em uma engrenagem marcada pela sobreposição de expedientes, cujas etapas sucessivas retiram do instituto sua principal virtude: a desburocratização.

A sobrecarga se acentua pelo caráter híbrido das atribuições ministeriais. O membro do Ministério Público, ao mesmo tempo em que negocia e formaliza o acordo, atua como gestor cartorário de sua tramitação e, em seguida, como fiscal de sua execução, acumulando funções que se aproximam mais do labor administrativo de secretaria judicial do que da missão constitucional de titular da ação penal.

Tem-se, em resumo, um paradoxo institucional: a Justiça Criminal permanece formalmente aliviada de mais um processo, mas o Ministério Público, sem a estrutura correspondente, torna-se depositário de toda a complexidade logística do instituto.

A lógica adotada pela Resolução confere ao Ministério Público, titular constitucional da ação penal pública, um papel paradoxalmente subalterno em relação ao Poder Judiciário. O *parquet*, após negociar e formalizar o acordo de não persecução penal, deve submeter sua atuação à chancela judicial, reduzindo-se a condição de mero proponente.

O magistrado, nesse desenho, converte-se em chancelador quase automático de um instituto que, por natureza, já nasce marcado pela consensualidade e pela voluntariedade das partes, assistidas por defesa técnica. Tal dinâmica esvazia a centralidade institucional do Ministério Público, criando uma assimetria que não encontra respaldo no desenho constitucional do sistema acusatório.

O arranjo, ainda, rompe com a isonomia entre as instituições, consagrada pela Constituição como elemento essencial do sistema de freios e contrapesos. Se o Ministério Público é reduzido à figura de órgão subserviente, dependente da chancela judicial para conferir validade a um negócio jurídico que ele mesmo conduz e fiscaliza, estabelece-se uma hierarquia artificial que fragiliza a autonomia ministerial. Eventuais ilegalidades ou teratologias poderiam ser enfrentadas pela via excepcional do *habeas corpus* ou do mandado de segurança, sem necessidade de transformar a homologação em etapa obrigatória e burocrática que compromete a eficácia do instituto.

O modelo, ao impor a submissão integral do ANPP ao crivo judicial, transfere ao Poder Judiciário um controle que poderia ser exercido de modo mais pontual e subsidiário, preservando o equilíbrio entre as instituições. A exigência de homologação automática fragiliza o papel constitucional do Ministério Público, cria dependência estrutural e contraria o ideal de isonomia funcional que deveria reger a relação entre acusação e jurisdição no processo penal democrático.

A Incoerência da Homologação Judicial do ANPP

A lógica de homologação judicial do acordo de não persecução penal distancia-se do espírito negocial que já se encontrava consolidado em institutos anteriores do processo penal brasileiro. O arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação, providência de maior impacto e definitividade, jamais esteve submetido à chancela judicial, mas sim ao controle interno do próprio Ministério Público.

A tradição normativa, tanto sob a antiga redação do artigo 28 do Código de Processo Penal quanto sob a redação introduzida pela Lei nº 13.964 de 2019, consagrou que a palavra final sobre a conveniência e oportunidade do arquivamento cabe à chefia do Ministério Público e não ao Poder Judiciário.

A comparação entre as duas situações é eloquente. Se o arquivamento, medida que extingue qualquer possibilidade de persecução penal, não depende de homologação judicial, mostra-se incoerente impor controle judicial prévio sobre o acordo de não persecução penal, que representa providência menos drástica. A atribuição ao magistrado do papel de chancelador de um negócio jurídico de natureza administrativa e consensual contrasta frontalmente com a autonomia ministerial já consolidada em matéria de maior gravidade.

O raciocínio que sustenta a necessidade de homologação judicial revela fragilidade lógica. A presença de defesa técnica obrigatória, aliada ao controle hierárquico interno do Ministério Público, assegura proteção suficiente ao investigado quanto à voluntariedade e à legalidade do ajuste. A inserção obrigatória do Judiciário no fluxo do acordo resulta apenas em duplicidade de procedimentos e na diluição da simplicidade que deveria caracterizar o instituto.

A dogmática processual também é comprometida por tal exigência. O arquivamento, decisão que extingue a persecução penal, encontra-se submetido a controle exclusivamente interna corporis. Já o acordo de não persecução penal, que mantém a persecução em moldes negociados e condicionados ao cumprimento de cláusulas, depende de homologação judicial. A medida mais drástica está sob maior autonomia ministerial, enquanto a medida intermediária sofre maior grau de interferência externa, invertendo a lógica do sistema.

Tal descompasso produz efeitos institucionais relevantes. O Ministério Público, titular constitucional da ação penal pública, vê-se reduzido a órgão dependente de chancela judicial em matéria que deveria estar sob sua exclusiva conveniência.

Ao deslocar a decisão final para o magistrado, rompe-se a coerência entre a natureza negocial do acordo e o protagonismo que a Constituição atribui ao *parquet*. O resultado é o enfraquecimento da autonomia ministerial e a quebra da harmonia institucional que deve reger o processo penal democrático.

A coerência do ordenamento reclama adoção de tratamento uniforme. Se o arquivamento, providência mais gravosa, é submetido apenas ao controle interno do Ministério Público, não existe razão substancial para impor lógica distinta em relação ao acordo de não persecução penal, que representa solução menos rígida e mais colaborativa.

A homologação judicial do ANPP, em vez de reforçar garantias, fragiliza a racionalidade do sistema e introduz complexidade desnecessária. A consistência institucional exige que o acordo seja tratado como negócio jurídico sujeito a controle interno do Ministério Público, preservando-se a unidade lógica já estabelecida para o arquivamento.

A Retórica da Intervenção Judicial no ANPP e a Incoerência diante de Outros Instrumentos Negociais

O confronto com institutos negociais já consolidados na ordem jurídica revela a inconsistência do modelo de homologação judicial imposto ao acordo de não persecução penal. O termo de ajustamento de conduta, por

exemplo, incide sobre matérias de natureza indisponível, envolvendo direitos difusos e coletivos de grande relevância social.

Apesar da densidade dos interesses tutelados, o termo não depende de homologação judicial, bastando a assinatura entre o Ministério Público e o compromissário para que produza efeitos imediatos. Assim, a legitimidade do instrumento decorre da função constitucional do *parquet* e da presunção de legalidade de seus atos, sem que haja necessidade de chancela jurisdicional.

Nesse sentido, a incoerência torna-se evidente. Se o termo de ajustamento de conduta, que incide sobre bens jurídicos de caráter metaindividual, prescinde de homologação judicial, não parece coerente que o acordo de não persecução penal, voltado a infrações de menor gravidade e de repercussões individuais, esteja condicionado a um controle jurisdicional obrigatório. Trata-se de previsão normativa que, em vez de simplificar, acrescenta um excesso formal e desnecessário, desvirtuando a lógica de celeridade e pragmatismo que deveria orientar o instituto.

O argumento de que a natureza penal do acordo justificaria maior intervenção judicial não se sustenta. O ANPP insere-se em uma concepção moderna de direito penal negocial, em que a pena privativa de liberdade ocupa posição de ultima ratio.

Assim, a resposta penal, em determinadas hipóteses, pode ser construída de forma consensual, cabendo ao Judiciário apenas uma função subsidiária, voltada ao controle excepcional de legalidade e voluntariedade, e não uma etapa burocrática de homologação. Nesse ponto, a exigência de chancela judicial obrigatória revela-se mais retórica do que substancial.

Ao confrontar os requisitos do acordo de não persecução penal com os parâmetros do artigo 44 do Código Penal, evidencia-se que o universo de infrações elegíveis revela baixa ofensividade concreta e adequada prognose de cumprimento de medidas alternativas. Nessa moldura, inexiste risco evidente e imediato à liberdade de locomoção que justifique intervenção judicial intensa sob o argumento de tutela da liberdade.

O acordo, por definição, afasta a imposição de pena privativa de liberdade e opera em chave consensual, com controle de legalidade e de voluntariedade já assegurado por defesa técnica e por supervisão interna do Ministério Público. A proteção da liberdade ambulatorial, portanto, não demanda chancela jurisdicional obrigatória, bastando controle judicial subsidiário e pontual para a correção de ilegalidades ou vícios eventualmente verificados.

A natureza dos delitos abrangidos pelo acordo corrobora tal crítica. Em regra, trata-se de infrações de reduzida ofensividade, em que a gravidade é mais formal que substancial. Nesses casos, a proteção dos bens jurídicos pode ser alcançada por medidas reparatórias ou restritivas, sem a necessidade de impor o aparato burocrático de uma homologação judicial. Assim, a alegada gravidade penal não justifica a intervenção obrigatória do Poder Judiciário, pois não há incremento real de garantias ao investigado, mas apenas prolongamento do procedimento.

Dessa forma, a previsão de homologação judicial no acordo de não persecução penal gera um paradoxo. O instituto, concebido justamente para desjudicializar e simplificar a resposta penal, subordina-se a uma etapa processual indesejada que reintroduz a lógica cartorária e enfraquece a autonomia funcional do Ministério Público. Em última análise, a exigência compromete a vocação negocial do acordo e reduz sua efetividade como mecanismo de racionalização da persecução penal.

A Possibilidade de Celebração Integral do ANPP no Âmbito do Ministério Público

O acordo de não persecução penal foi concebido como mecanismo pré-processual destinado a conferir celeridade e racionalidade à resposta penal em hipóteses de menor gravidade. A lógica, em sua essência, é eminentemente negocial e consensual, cabendo ao Ministério Público a função de propor e conduzir o ajuste, em consonância com sua posição constitucional de titular da ação penal pública.

Entretanto, a regulamentação atualmente em vigor adotou um modelo híbrido, no qual a celebração ministerial é seguida de um controle judicial obrigatório de homologação, o que introduz formalidades que não dialogam com a natureza desburocratizante do instituto.

A comparação com a experiência da esfera cível revela a desnecessidade desse arranjo híbrido. O arquivamento de inquéritos civis e de procedimentos preparatórios, que frequentemente envolvem direitos difusos e coletivos de alta relevância social, é submetido exclusivamente ao controle interna corporis do Ministério Público, por meio do Conselho Superior.

Ainda que se trate de matérias de grande impacto, a tradição consolidada demonstra que a autonomia institucional do *parquet* é suficiente para garantir legalidade, segurança e legitimidade das decisões. Nesse contexto, não há razão substancial para que, na esfera penal negocial, se imponha um modelo distinto.

A própria Resolução nº 289 de 2024 já sinaliza que o protagonismo ministerial é a essência do ANPP. A norma prevê que, em caso de não oferecimento da proposta, os autos sejam remetidos ao órgão competente do Ministério Público, conferindo-lhe a função de instância revisora.

Também prevê a possibilidade de o juiz devolver os autos ao *parquet* para reformulação da proposta. Esses dispositivos revelam, de forma inequívoca, que o controle interno já foi desenhado como mecanismo de supervisão natural, o que indica que o instituto poderia, sem prejuízo, ser integralmente gerido no âmbito ministerial.

A manutenção da exigência de homologação judicial rompe com a coerência sistêmica. O modelo atribui ao Ministério Público a condução integral da negociação, mas submete a eficácia do acordo a uma chancela judicial que se limita a repetir o controle de legalidade já assegurado internamente. Essa sobreposição de etapas cria duplicidade de atos e compromete a racionalidade procedimental. Se o arquivamento, medida muito mais drástica e definitiva, não demanda homologação judicial, não há justificativa para que o ANPP, providência de menor gravidade, seja submetido a um controle mais rígido.

A possibilidade de celebração integral do ANPP no âmbito do Ministério Público, com controle interno pelos órgãos de revisão, harmoniza-se tanto com a tradição cível quanto com o próprio regime constitucional do *parquet*. A Constituição conferiu à instituição a prerrogativa de arquivar investigações e de ajuizar ações penais, atribuições muito mais impactantes que a celebração de um acordo pré-processual de baixa ofensividade. Assim, a remessa dos autos ao Conselho Superior do Ministério Público em caso de discordância já representa controle suficiente e proporcional.

A manutenção de um modelo híbrido, além de incoerente, gera sobrecarga para o sistema de justiça. Ao Judiciário, impõe-se o encargo de homologar atos cuja essência é administrativa e consensual; ao Ministério Público, transfere-se a obrigação de gerir três expedientes paralelos: um extrajudicial, um judicial para homologação e outro perante a execução penal.

Essa multiplicação de atos e registros contraria a lógica de desjudicialização que deveria inspirar o acordo e conduz a um cenário de burocratização pré-processual.

O controle do acordo de não persecução penal pelo Conselho Superior do Ministério Público ou pelo Colégio de Procuradores, em hipóteses de discordância, aproxima-se do desejado princípio da colegialidade que inspira as instâncias recursais no sistema de justiça. Essa estrutura decisória colegiada não apenas reforça a legitimidade das deliberações, mas também cria ambiente propício à uniformização de entendimentos e à edição de enunciados e diretrizes. Tais instrumentos normativos confeririam maior previsibilidade e segurança jurídica, evitando que a aplicação do ANPP varie de modo excessivo entre diferentes unidades do Ministério Público.

O controle realizado exclusivamente pelo magistrado, ao contrário, esvazia a possibilidade de discussão institucional mais ampla e transforma o momento da homologação em ato formal de chancela, sem densidade argumentativa. A intervenção judicial, concebida como garantia, converte-se em etapa burocrática que pouco contribui para a consolidação de uma jurisprudência administrativa uniforme. O modelo colegiado, ao contrário, potencializaria a capacidade de reflexão crítica, aproximando o ANPP da tradição já bem-sucedida do controle de arquivamentos e de outros atos ministeriais na esfera cível.

A adoção de um modelo integralmente ministerial não comprometeria as garantias fundamentais. O investigado já se encontra assistido por advogado ou defensor público durante toda a negociação, assegurando voluntariedade e paridade de armas.

Eventuais abusos ou ilegalidades poderiam ser controlados por meio das vias constitucionais adequadas, como o *habeas corpus* ou o mandado de segurança, sem necessidade de chancela judicial automática. Assim, preserva-se a função jurisdicional para hipóteses excepcionais, sem subverter a lógica negocial do instituto.

Em síntese, a experiência da esfera cível, a prática consolidada do arquivamento de inquéritos criminais e a própria redação da Resolução nº 289 de 2024 já fornecem os elementos necessários para a adoção de um modelo integralmente ministerial do acordo de não persecução penal.

DESTINAÇÃO DOS VALORES NO ANPP

O artigo 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964 de 2019, regulamenta as hipóteses de celebração do acordo de não persecução penal, elencando condições que podem ser ajustadas entre o investigado e o Ministério Público.

Entre elas, merece especial atenção o inciso IV, que prevê o pagamento de prestação pecuniária, nos termos do artigo 45 do Código Penal, à entidade pública ou de interesse social indicada pelo juízo da execução, preferencialmente voltada à proteção de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos atingidos pelo delito. A leitura do dispositivo revela uma ingerência direta do Poder Judiciário na destinação dos valores pactuados em sede de ANPP, o que gera importantes questionamentos de ordem constitucional.

Embora a literalidade do inciso b*usque* assegurar a vinculação da prestação pecuniária a entidades que resguardem bens jurídicos correlatos, a outorga da competência ao juízo da execução para a escolha da destinação subtrai do Ministério Público a condução de parcela essencial da negociação penal.

Trata-se de interferência que desnatura a lógica consensual do instituto. O ANPP não corresponde à aplicação de pena, mas sim a uma sanção premial de caráter negocial, cuja essência decorre da titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público. Conferir ao magistrado o poder de determinar a destinação dos valores equivale a retirar do *parquet* a prerrogativa de conduzir o acordo em sua integralidade, produzindo um regime híbrido de difícil compatibilização com a Constituição.

A ingerência judicial, nessa matéria, revela-se problemática também pela violação da autonomia funcional do Ministério Público, prevista no artigo 127 da Constituição da República. O órgão ministerial, ao exercer a titularidade da ação penal, é quem possui legitimidade para avaliar a suficiência e a necessidade das condições propostas, inclusive no que se refere à destinação da prestação pecuniária.

A atribuição de tal competência ao juiz transforma o magistrado em partícipe ativo do acordo, o que colide com a sua posição de terceiro impar-

cial e de fiscal de legalidade. Assim, em vez de reforçar garantias, a intervenção judicial debilita a lógica acusatória e rompe o equilíbrio entre as funções institucionais.

Do ponto de vista sistemático, não se pode confundir a prestação pecuniária no ANPP com a pena restritiva de direitos prevista no Código Penal. Enquanto esta se configura como sanção judicial substitutiva de pena privativa de liberdade, aquela integra o rol de condições negociais ajustadas no âmbito do acordo.

A confusão entre os institutos gera indevida equiparação entre a fase consensual pré-processual e a jurisdição penal condenatória. A destinação dos valores, nesse contexto, deveria permanecer sob a esfera de decisão ministerial, pois decorre de sua própria atribuição constitucional de exercer a ação penal e de fixar os termos da proposta.

A previsão do inciso IV ainda afronta o princípio da separação dos poderes. A ingerência judicial na definição da entidade beneficiária dos valores corresponde à assunção de uma função de natureza administrativa, que deveria estar vinculada à execução da política criminal conduzida pelo Ministério Público.

O magistrado, ao decidir sobre o destino do numerário, não se limita a verificar a legalidade do acordo, mas adentra no mérito da negociação, assumindo papel de gestor de recursos sem previsão constitucional para tanto. Essa sobreposição de funções compromete a coerência do modelo acusatório e ameaça a neutralidade judicial.

Ademais, a lógica da consensualidade, que sustenta o acordo de não persecução penal, exige a participação ativa do Ministério Público em todas as etapas da negociação. Ao retirar do *parquet* a possibilidade de definir a destinação dos valores, a norma rompe a unidade negocial e compromete a previsibilidade do acordo.

A parte investigada, ao aderir ao ajuste, deveria conhecer de antemão todas as condições, inclusive a entidade beneficiária da prestação pecuniária. O modelo atual, contudo, transfere ao juízo da execução decisão posterior e incerta, o que fragiliza a segurança jurídica e pode até mesmo desencorajar a celebração de acordos.

Do ponto de vista constitucional, a disciplina do inciso IV do artigo 28-A mostra-se incompatível com o desenho institucional conferido ao Ministério Público. A titularidade da ação penal, a autonomia funcional e a lógica acusa-

tória impõem que o *parquet* seja o protagonista absoluto do ANPP, inclusive na destinação da prestação pecuniária.

A intervenção judicial obrigatória, nesse ponto, constitui violação direta ao texto constitucional, pois usurpa atribuições que a Constituição reservou exclusivamente ao órgão ministerial. A ingerência judicial, travestida de garantia, desvirtua o instituto e compromete a coerência do sistema de justiça criminal.

Em conclusão, a previsão legal que confere ao magistrado a competência para definir a destinação dos valores pactuados no ANPP merece censura sob o prisma da inconstitucionalidade. Ao retirar do Ministério Público o poder de fixar integralmente as condições do acordo, o legislador criou uma incongruência normativa que enfraquece a lógica da consensualidade e viola a autonomia funcional do *parquet*.

A solução, em respeito à Constituição, seria assegurar que a destinação dos valores fosse definida no âmbito do próprio acordo ministerial, com posterior fiscalização judicial apenas quanto à legalidade do ajuste, preservando-se a harmonia entre as instituições e a racionalidade do instituto.

Inspirados na disciplina do Código de Processo Penal, diversos Tribunais de Justiça editaram normativos determinando que a destinação dos valores provenientes de prestações pecuniárias seja precedida de editais públicos para o credenciamento de entidades e projetos sociais.

Tais regras, embora voltadas à transparência e à impessoalidade, acabam por instaurar um procedimento de acentuada formalidade, cuja complexidade e morosidade contrastam com a natureza célere e desburocratizante que deveria marcar a aplicação de medidas alternativas no âmbito penal.

A exigência de editais implica elaboração de instrumentos convocatórios, recebimento e análise de inscrições, avaliação de documentação e julgamento de propostas, etapas que demandam aparato administrativo estruturado e tempo considerável.

O resultado é a postergação da efetiva aplicação dos valores, que, em vez de serem prontamente revertidos em benefícios sociais, acabam retidos por longos períodos em meio a procedimentos administrativos. O formalismo, que se justificaria em certas áreas do Direito Administrativo, torna-se contraproducente em um instituto negocial de natureza penal, cuja razão de ser está na simplicidade e na efetividade imediata.

A atribuição dessa competência ao Poder Judiciário revela ainda uma disfunção institucional. A magistratura, por vocação constitucional, desempenha papel de imparcialidade e equidistância, razão pela qual não detém expertise para gerir políticas públicas ou selecionar projetos sociais.

O envolvimento direto do juiz na destinação de valores aproxima-o de funções administrativas que lhe são estranhas, expondo o sistema a críticas de inadequação funcional e, em certos casos, de personalização de decisões que deveriam ser técnicas e impessoais.

Em contraposição, o Ministério Público encontra-se mais próximo das realidades sociais que justificam a aplicação das prestações pecuniárias. O exercício de suas atribuições constitucionais de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, aliado à sua presença cotidiana em investigações e procedimentos extrajudiciais, torna-o apto a identificar vulnerabilidades locais e a articular soluções com entidades da sociedade civil.

A exclusão de sua participação decisória na destinação dos valores ignora essa vocação institucional e priva o sistema de um ator naturalmente legitimado para essa tarefa.

Embora os normativos estaduais não façam referência expressa ao acordo de não persecução penal, é natural que se b*usque* aplicar-lhes, por analogia, a disciplina prevista para a destinação dos valores oriundos de prestações pecuniárias em geral.

Tal tendência, contudo, reforça a contradição entre a lógica consensual e desburocratizante do ANPP e a submissão dos recursos a um procedimento administrativo formal, conduzido pelo Judiciário, que não detém nem a expertise social nem a estrutura adequada para geri-lo.

O resultado é um quadro de ineficiência: valores oriundos de acordos pré-processuais, que poderiam ser prontamente empregados em políticas reparatórias e restaurativas, condicionam-se a um processo seletivo moroso, dependente de editais e de atos administrativos complexos.

Ao mesmo tempo, reforça-se a ingerência do Judiciário em funções que não lhe são próprias e afasta-se o Ministério Público de uma atribuição que naturalmente decorre de sua titularidade da ação penal e de sua missão constitucional de tutela dos interesses sociais.

A lógica estabelecida por normativos que impõem a destinação de valores oriundos de prestações pecuniárias mediante editais públicos mostra-se incompatível com a solução de problemas pontuais. Não se revela razoá-

vel exigir que instituições públicas ou entidades sociais elaborem projetos formais e complexos para atender carências imediatas de infraestrutura.

Um exemplo ilustrativo reside no caso dos Conselhos Tutelares: seria inviável submetê-los à obrigação de formular um projeto detalhado apenas para viabilizar a aquisição de um único computador, quando a necessidade é clara, urgente e limitada.

A burocratização excessiva também gera distorções na apreciação judicial da destinação dos valores. Alguns magistrados rejeitam a aplicação de recursos a entidades policiais, sob o argumento de que tal medida equivaleria a uma espécie de bonificação pecuniária vinculada à atividade repressiva. Esse raciocínio, todavia, não se sustenta.

O acordo de não persecução penal não se converte em prêmio individual a servidores, mas pode constituir fonte legítima para pequenos investimentos estruturais que, embora pontuais, repercutem diretamente na eficiência do serviço público prestado à sociedade.

Não se trata de substituir a gestão financeira ordinária dos órgãos públicos, que deve permanecer a cargo do orçamento estatal, mas sim de reconhecer que existem deficiências pontuais cuja solução imediata não se compatibiliza com os trâmites morosos da lógica administrativa tradicional.

A aquisição de pneus para uma viatura, a manutenção de um aparelho de ar condicionado ou o reparo emergencial de equipamentos em uma unidade pública são exemplos de situações em que a destinação pontual de recursos provenientes do ANPP poderia atender ao interesse coletivo com presteza e racionalidade.

Além disso, a possibilidade de empregar esses valores em melhorias estruturais que transcendem as obrigações orçamentárias estritas da Administração revela-se igualmente legítima. Nada impede que recursos oriundos de acordos sejam direcionados, por exemplo, à aquisição de câmeras para gravação de depoimentos em delegacias, medida que reforça transparência e segurança jurídica, sem se confundir com obrigação administrativa rotineira.

A natureza consensual e reparatória do ANPP, portanto, permite que sua implementação se traduza em ganhos institucionais e sociais imediatos, desde que preservada a lógica de excepcionalidade e de pontualidade na aplicação.

Portanto, a rigidez burocrática que submete toda destinação a editais formais ignora as demandas concretas das instituições e reduz a eficácia

prática do instituto. A vocação do acordo de não persecução penal não é alimentar engrenagens administrativas lentas, mas sim oferecer uma resposta penal eficiente e socialmente útil, que pode, em determinados contextos, materializar-se em soluções estruturais pontuais, alinhadas ao interesse público e à própria finalidade preventiva do instituto.

A Incoerência da Lógica Administrativa e sua distância da justiça penal negociada

A justiça penal contemporânea, ao incorporar instrumentos de caráter consensual, busca superar a rigidez do processo tradicional e oferecer soluções mais céleres e proporcionais a infrações de menor gravidade. O acordo de não persecução penal insere-se nesse movimento, estruturando-se como medida pré-processual fundada na autonomia do Ministério Público e na voluntariedade do investigado. A previsão de ingerência judicial na destinação de valores oriundos da prestação pecuniária, contudo, compromete a essência negocial do instituto e distancia-o dos paradigmas da justiça penal negociada.

O artigo 28-A, inciso V, do Código de Processo Penal, confere ao Ministério Público a possibilidade de estipular, como condição do acordo, a observância de outra obrigação considerada proporcional e compatível com a infração imputada.

O legislador reconheceu, assim, a liberdade do *parquet* em formular condições específicas ao caso concreto, ainda que estas importem em ônus financeiro para o investigado. A mesma lei, entretanto, ao transferir ao juízo da execução a definição da entidade ou projeto beneficiário da prestação pecuniária, restringe o espaço de autonomia ministerial e rompe a unidade da negociação.

A contradição normativa é evidente. A lei autoriza o Ministério Público a impor encargos de natureza patrimonial ao investigado, mas impede que a instituição defina o destino dos valores correspondentes. Essa dissociação gera distorção no desenho do acordo, pois transfere ao Poder Judiciário parcela decisória que não lhe é própria. A consequência é a desfiguração do caráter negocial do instituto, aproximando-o de uma pena substitutiva aplica-

da judicialmente, quando em verdade se trata de condição consensual pré-processual.

A disciplina da colaboração premiada acentua a incoerência. O artigo 6º da Lei nº 12.850 de 2013 determina que o termo de colaboração deve conter o relato do colaborador, os possíveis resultados, as condições propostas pelo Ministério Público ou delegado de polícia, a aceitação do colaborador e as medidas de proteção eventualmente pactuadas.

Em matéria de criminalidade organizada e delitos de maior gravidade, o legislador assegura ao *parquet* ampla liberdade para fixar as condições do acordo, sem qualquer ingerência judicial prévia sobre a destinação de recursos ou benefícios.

O contraste entre os dois modelos é claro. Em infrações de alta repercussão social e complexidade, admite-se que o Ministério Público disponha com autonomia sobre as cláusulas negociais. Em infrações de menor gravidade, passíveis de acordo de não persecução penal, a lei introduz uma rigidez desproporcional, restringindo a liberdade ministerial e exigindo ingerência judicial na destinação da prestação pecuniária. Tal inversão compromete a coerência sistêmica e desnatura a lógica que deveria orientar a justiça penal consensual.

A ingerência judicial na destinação dos valores também compromete a previsibilidade do acordo. O investigado, ao aderir ao ajuste, não dispõe de clareza quanto ao destino dos recursos que se compromete a pagar, pois a decisão caberá posteriormente ao juízo da execução. A ausência de definição no momento da celebração gera insegurança jurídica, fragiliza a confiança das partes no pacto e reduz a atratividade do instituto como solução consensual.

A Fragilização da Isonomia na Destinação dos Valores

A questão da isonomia na aplicação do acordo de não persecução penal assume contornos delicados quando se observa a heterogeneidade das normatizações estaduais acerca da destinação dos valores decorrentes de prestações pecuniárias.

Cada Tribunal de Justiça, inspirando-se em diretrizes próprias, estabelece mecanismos de seleção de entidades e projetos beneficiários, produ-

zindo cenários distintos de aplicação do mesmo instituto em diferentes unidades da Federação. O resultado é a criação de um mosaico normativo que compromete a uniformidade do tratamento jurídico conferido a investigados submetidos às mesmas condições legais.

A aludida fragmentação gera um fenômeno peculiar: a natureza da obrigação imposta ao investigado não decorre apenas da lei, mas também das escolhas administrativas do Tribunal local. Em alguns estados, o valor pode ser destinado a entidades com ampla capilaridade social; em outros, as opções podem ser restritas ou excessivamente burocratizadas.

O investigado, que em tese deveria estar submetido a um regime uniforme de justiça penal, encontra-se sujeito a variações decorrentes de fatores geográficos e institucionais, em clara afronta ao princípio constitucional da isonomia.

A própria dinâmica normativa abre margem a uma distorção adicional. O Ministério Público, ao perceber as limitações impostas pelo controle judicial da destinação dos valores, pode optar por contornar a submissão ao juízo da execução mediante a imposição de condições alternativas, previstas no artigo 28-A, inciso V, do Código de Processo Penal. Em vez de propor a prestação pecuniária, sujeita ao crivo judicial, o membro ministerial pode indicar outra condição de caráter financeiro ou estrutural, ajustada diretamente com o investigado e insuscetível de controle pela normatização estadual.

Tal expediente, embora juridicamente possível, revela a incongruência do sistema. O que se cria é uma assimetria artificial: em estados em que a regulamentação é excessivamente rígida, o Ministério Público pode, em busca de efetividade, substituir a pena pecuniária por condições diversas de igual ou maior impacto econômico para o investigado.

A consequência prática é a quebra da uniformidade na aplicação do instituto, pois a natureza da condição passa, então, a ser condicionada pela estratégia adotada pelo promotor de justiça diante das amarras normativas locais.

A insegurança jurídica resultante dessa lógica é evidente. Enquanto em uma comarca a prestação pecuniária pode ser convertida em valores destinados a projetos previamente credenciados pelo Tribunal de Justiça, em outra a mesma obrigação é substituída por medidas alternativas diretamente ajustadas entre acusação e defesa, como custeio de equipamentos, reparos estruturais ou fornecimento de insumos.

O tratamento diferenciado decorre não das peculiaridades do delito ou do perfil do investigado, mas sim da interpretação local sobre a vinculação da destinação de recursos, comprometendo a igualdade material entre os jurisdicionados.

Tal panorama ainda compromete a transparência do sistema. A substituição da prestação pecuniária por condições alternativas ajustadas diretamente pelo Ministério Público pode afastar o controle formal da destinação dos recursos, criando espaço para críticas quanto à legitimidade e à fiscalização das medidas.

O investigado, de sua parte, submete-se a encargos que, embora legítimos, não encontram correspondência em outras unidades da Federação, o que reforça a percepção de disparidade e de aleatoriedade na aplicação do acordo.

As reflexões desenvolvidas evidenciam que a disciplina normativa conferida ao acordo de não persecução penal, ao introduzir mecanismos de ingerência judicial na destinação de valores e ao fragmentar as diretrizes por meio de regulamentações estaduais díspares, compromete a coerência dogmática e a efetividade do instituto.

A consensualidade, que deveria constituir o núcleo estrutural do ANPP, é enfraquecida por formalismos burocráticos e por intervenções que retiram do Ministério Público a plenitude de sua autonomia constitucional, produzindo um sistema híbrido, oneroso e pouco racional.

O modelo vigente revela, ademais, clara inversão de prioridades: concede-se ampla liberdade negocial em institutos destinados a delitos de maior gravidade, como a colaboração premiada, enquanto se impõe rígido controle judicial em mecanismos voltados a infrações de menor potencial ofensivo.

Tal contradição desvirtua o princípio da proporcionalidade, viola a isonomia material e fragiliza a confiança dos jurisdicionados, que percebem disparidades regionais e incertezas procedimentais em um instituto que deveria ser marcado pela previsibilidade.

Em última análise, a justiça penal negociada somente poderá alcançar maturidade institucional se respeitada a lógica de desjudicialização e de protagonismo ministerial que lhe é imanente. A autonomia do Ministério Público, a uniformidade na aplicação das condições e a racionalidade na destinação de valores constituem exigências inafastáveis para assegurar legitimidade, eficiência e segurança jurídica ao ANPP, sob pena de o instituto converter-se em mero simulacro de consensualidade, refém de amarras burocráticas e de ingerências indevidas.

ANPP E TEMAS CONTROVERTIDOS DA ADMISSIBILIDADE DO ANPP EM CRIME DE MAUS TRATOS CONTRA ANIMAIS

O § 1º-A do artigo 32 da Lei de Crimes Ambientais, acrescido pela Lei n. 14.064/2020, elevou de forma significativa a proteção penal conferida aos animais domésticos. Ao prever a reclusão de dois a cinco anos para quem abusar, maltratar, ferir ou mutilar cães e gatos, cumulada com a proibição de guarda, o legislador deixou claro que tais condutas não podem mais ser tratadas como de menor importância. A norma não apenas reforça o status jurídico dos animais, mas traduz também uma resposta à crescente demanda social por repressão mais severa a práticas de crueldade.

Na prática ministerial, essa alteração legislativa suscitou questionamentos imediatos, sobretudo quanto à possibilidade de aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). O instituto, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, foi concebido para racionalizar a resposta estatal, evitando a judicialização de infrações penais em que a pena mínima seja inferior a quatro anos, não haja violência ou grave ameaça e o investigado confesse a prática do delito. Nessas hipóteses, o Ministério Público pode propor condições que, uma vez cumpridas, extinguem a punibilidade sem sequer haver denúncia.

A questão é se o crime de maus-tratos contra cães e gatos se enquadra nesse modelo negocial. De início, observa-se que os requisitos objetivos estão presentes: a pena mínima é de dois anos e o tipo penal não exige violência ou grave ameaça à pessoa. Assim, não há impedimento legal para a proposição do acordo. A discussão, portanto, se desloca para a análise do critério da suficiência – se, diante da gravidade da conduta, o acordo é capaz de reprovar o ato e prevenir sua reiteração.

É nesse ponto que surgem as divergências. Para alguns, a aplicação do ANPP nesses casos poderia sinalizar tolerância indevida, diante da crueldade que tais condutas representam. Para outros, o acordo pode se mostrar instrumento pedagógico eficaz, desde que estabeleça condições adequadas, como a prestação de serviços em entidades de proteção animal ou o custeio de tratamentos veterinários. A resposta, portanto, não deve ser automática, mas construída à luz das circunstâncias concretas de cada caso.

Com a elevação significativa da pena prevista no artigo 32, § 1º-A, da Lei de Crimes Ambientais, em comparação com a sanção estabelecida no *caput* do mesmo artigo, evidencia-se a clara intenção do legislador de conferir maior rigor aos casos de maus-tratos envolvendo cães e gatos.

O aumento da pena em abstrato, além de justificar a possibilidade de prisão preventiva (art. 313, I, do CPP), afasta a incidência de medidas despenalizadoras, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, bem como o arbitramento de fiança pela autoridade policial (art. 322 do CPP).

O tipo penal em questão tem como elementar a prática de violência contra cães ou gatos. Para que se configure maus-tratos, ferimentos ou mutilações, é necessário o emprego de violência. Mesmo a conduta de abuso, em sua essência, carrega traços de violência, como exemplificado no caso do equino obrigado a puxar carga excessiva sob golpes de relho.

A expressão “maus-tratos” pode ser interpretada à luz de diplomas normativos anteriores, como o artigo 3º do Decreto-Lei n. 24.645/1934, que já trazia hipóteses de práticas abusivas contra animais, e até mesmo em paralelo com a tipificação do artigo 136 do Código Penal, que trata de maus-tratos contra pessoas.

A questão que surge, nesse cenário, é se a vedação ao ANPP, constante do artigo 28-A do CPP para os delitos cometidos com violência, deve se restringir apenas à violência contra pessoas humanas ou se também alcança a violência praticada contra animais não humanos.

Parte da doutrina entende que, diante da opção legislativa de elevar a pena e de afastar medidas de consenso, a vedação deve ser interpretada de forma ampla. Isso significa considerar o ANPP incabível também quando se tratar de violência dirigida a cães e gatos, uma vez que não se pode equiparar a agressão a esses seres sencientes à mera violência contra coisas.

Esse entendimento parte da concepção de que os animais, no âmbito jurídico contemporâneo, não podem mais ser reduzidos à categoria de obje-

tos. A Constituição Federal, ao reconhecer sua condição de seres dotados de valor intrínseco, impõe interpretação que lhes assegure dignidade. Por isso, admitir que a violência contra animais seja tratada como violência contra a coisa significaria negar o texto constitucional e esvaziar a evolução normativa que fundamenta a criminalização mais severa.

Assim, a leitura que afasta a aplicação do ANPP nesses casos decorre não apenas de uma técnica de interpretação restritiva, mas da compreensão de que o legislador buscou, de forma consciente, afastar alternativas despenalizadoras em nome da efetiva proteção penal dos animais domésticos.

Embora parte da doutrina sustente, com argumentos consistentes, o descabimento do Acordo de Não Persecução Penal no crime previsto no artigo 32, § 1º-A, da Lei de Crimes Ambientais, mostra-se mais adequada a posição que admite sua aplicação. Ainda que seja perceptível a intenção restritiva do legislador em afastar medidas despenalizadoras, inexiste vedação expressa ao ANPP nesse contexto.

Diferentemente do que ocorre na Lei Maria da Penha, em que o artigo 41 da Lei n. 11.340/2006 exclui de forma categórica os benefícios da Lei n. 9.099/1995 nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o legislador não estabeleceu restrição semelhante para os delitos de maus-tratos contra cães e gatos.

O ordenamento jurídico revela que, sempre que pretende afastar de modo inequívoco determinado benefício, o legislador o faz por meio de norma expressa. É o que sucede não apenas com o artigo 41 da Lei n. 11.340/2006, mas também com as hipóteses do artigo 323 do Código de Processo Penal, em que a concessão de fiança é expressamente vedada. O silêncio normativo, no caso do artigo 32, § 1º-A, da LCA, é indicativo de que não se pretendeu excluir o cabimento do ANPP.

Sob uma perspectiva sistemática, o artigo 28-A do CPP encontra-se em íntima conexão com o artigo 44, I, do Código Penal, que permite a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos quando não superior a quatro anos, desde que o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa.

A correspondência entre os dois dispositivos conduz à conclusão de que a vedação ao ANPP recai apenas sobre crimes em que a violência se dirige a seres humanos, não se estendendo aos praticados contra animais.

O sentido do ANPP é justamente antecipar, para a fase pré-processual, a reprovação e a prevenção do crime em hipóteses em que, ao término do processo, haveria a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos. No caso do artigo 32, § 1º-A, da LCA, cuja pena mínima é de dois anos, dificilmente a condenação resultará em sanção superior a quatro anos. Assim, em regra, a sentença permitirá a substituição da pena, de acordo com o artigo 44, I, do CP.

Nessa lógica, negar o ANPP na fase inicial da persecução penal e, ao mesmo tempo, admitir, ao final, a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, representaria contradição interna do sistema. A ausência de coerência enfraqueceria a racionalidade legislativa, criando tratamento mais gravoso no início do procedimento do que aquele admitido na fase final do processo.

Por conseguinte, a interpretação sistemática conduz à conclusão de que o ANPP é cabível para os crimes de maus-tratos contra cães e gatos. A exclusão prevista no artigo 28-A do CPP refere-se unicamente à violência ou grave ameaça contra pessoas humanas. A violência praticada contra animais, embora juridicamente reprovável e passível de sanção, não se enquadra no conceito restritivo de violência que inviabiliza o benefício.

Diante desse quadro, a corrente que reconhece a possibilidade de aplicação do ANPP ao delito do artigo 32, § 1º-A, da LCA apresenta maior coerência com a lógica do sistema penal e com a técnica legislativa, além de assegurar resposta proporcional e racional à gravidade da conduta praticada.

A aplicação do Acordo de Não Persecução Penal ao crime do artigo 32, § 1º-A, da LCA também se harmoniza com a função constitucional de defesa do meio ambiente. O instituto permite que o Ministério Público, no exercício de sua titularidade da ação penal, estabeleça condições que ultrapassam a mera repressão ao delito, integrando o aspecto criminal com a tutela ambiental de natureza civil. Em vez de restringir-se à punição formal, o acordo pode impor ao investigado obrigações concretas de reparação, compensação ou de prevenção, diretamente voltadas à proteção da fauna e à recomposição do dano ecológico.

Nesse sentido, o ANPP se revela mais benéfico do que a simples imposição de pena privativa de liberdade. A atuação ministerial ganha em efetividade, pois pode direcionar a resposta estatal para medidas que preservam e restauram o equilíbrio ambiental, como o custeio de tratamento veterinário,

a colaboração com entidades de proteção animal ou a adoção de práticas preventivas em benefício da coletividade. Ao invés de submeter a questão unicamente ao cárcere, busca-se conciliar repressão com responsabilidade socioambiental, ampliando o alcance da proteção jurídica.

Além disso, o acordo reforça o caráter pedagógico da resposta penal, pois faz o próprio infrator participar ativamente da recomposição e da compensação do dano ambiental. O resultado é duplo: por um lado, a punição mantém-se proporcional e adequada; por outro, promove-se o fortalecimento da consciência ambiental e da prevenção de novos ilícitos. Desse modo, a utilização do ANPP nesses casos não diminui a gravidade da conduta, mas a ressignifica em favor de uma tutela ambiental mais ampla e integrada.

ANPP e Crimes de Homofobia

A equiparação da homotransfobia ao crime de racismo, fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADO nº 26 e no MI nº 4.733, tem reflexos relevantes na análise da possibilidade de aplicação do acordo de não persecução penal (ANPP) a tais condutas.

A decisão consolidou uma concepção de racismo em chave ampla, não restrita a critérios fenotípicos, mas vinculada a práticas sociais que buscam inferiorizar grupos vulneráveis, o que abrange a população LGBTI+. Tal opção hermenêutica permitiu a utilização do art. 20 da Lei nº 7.716/1989 e do art. 140, § 3º, do Código Penal como parâmetros de incriminação.

Esse alargamento do conceito de racismo, embora represente avanço no combate a práticas discriminatórias, introduz tensões dogmáticas quanto ao regime sancionatório e às alternativas consensuais de resolução do conflito penal.

A inserção do ANPP no sistema jurídico, por sua vez, decorreu do movimento de expansão dos mecanismos de justiça penal negociada, estruturando-se como instrumento voltado à redução da carga processual e à ampliação do espaço de consenso.

Nos termos do art. 28-A do Código de Processo Penal, exige-se confissão formal e circunstanciada do investigado, além do cumprimento de condições específicas, cujo atendimento extinguirá a punibilidade. A natureza consensual do instituto não elimina a carga simbólica do reconhecimento da prática criminosa, sobretudo em delitos que, como os relacionados à homo-

transfobia, possuem elevado grau de reprovabilidade social e forte dimensão de tutela da dignidade da pessoa humana.

No plano prático, a aplicação do ANPP em crimes de LGBTfobia suscita debate quanto ao equilíbrio entre a necessidade de afirmação da intolerância zero em face da discriminação e a funcionalidade do instituto como meio de desjudicialização do sistema penal.

De um lado, vislumbra-se o risco de percepção de leniência, na medida em que a sociedade pode interpretar a adoção de soluções negociadas como atenuação da gravidade das condutas. De outro, o ANPP, ao prever condições como reparação do dano, retratação pública ou participação em programas de conscientização, pode viabilizar resposta mais efetiva do ponto de vista pedagógico e restaurativo do que a persecução penal tradicional.

Sob a perspectiva constitucional, a análise exige considerar os valores envolvidos na proteção contra a discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero. A interpretação que admite a incidência do ANPP deve compatibilizar o núcleo da vedação ao racismo, que goza de cláusula pétrea quanto à imprescritibilidade e inafiançabilidade, com a lógica da justiça penal consensual, que privilegia a adequação e proporcionalidade da resposta estatal. O Ministério Público, como titular da ação penal, assume protagonismo na calibragem dessa compatibilização, avaliando em cada caso concreto se a adoção do acordo atende à finalidade preventiva e repressiva que justifica a tutela penal.

Além disso, a possibilidade de se incluir no ANPP condições voltadas à promoção da igualdade material e ao combate à discriminação coloca em relevo a dimensão extrapenal do instituto. A imposição de medidas de caráter educativo e reparatório permite ao Ministério Público integrar a esfera penal à política pública de enfrentamento à LGBTfobia, articulando-se com os eixos de prevenção, conscientização e inclusão. Tal faceta aproxima o acordo da lógica da justiça restaurativa, em que o foco se desloca da punição abstrata para a reparação social e individual do dano causado pelo ato discriminatório.

A disciplina normativa do art. 28-A do Código de Processo Penal não contempla vedação específica à celebração do acordo de não persecução penal nos crimes de LGBTfobia, diferentemente do que se observa nos incisos I a IV do §2º, que estabelecem restrições claras, tais como a hipótese de reincidência, a utilização recente de institutos despenalizadores ou a prática de delitos em contexto de violência doméstica e familiar.

Assim, a interpretação sistemática conduz à conclusão de que, em regra, a celebração do ANPP mostra-se juridicamente possível nos casos em que a homotransfobia se enquadra nos tipos penais previstos no art. 20 da Lei nº 7.716/1989 e no art. 140, §3º, do Código Penal, cuja pena mínima não ultrapassa o patamar de quatro anos. Nessa perspectiva, a ausência de vedação legislativa expressa assume relevância hermenêutica, na medida em que a analogia restritiva em matéria penal deve ser afastada, impondo-se, portanto, a observância da literalidade da norma.

A análise, contudo, não se limita à verificação objetiva dos requisitos legais, sendo imprescindível considerar o caráter consensual e voluntário do instituto. O ANPP pressupõe a aquiescência do investigado, acompanhado de defensor, e a formulação de condições proporcionais pelo Ministério Público, cabendo ao Judiciário apenas a função de controle de legalidade e voluntariedade. Nesse cenário, a vítima, embora não figure como parte formal na ação penal pública incondicionada, pode e deve ser chamada a participar do processo negocial, em atenção ao seu estatuto de sujeito de direitos.

A Resolução nº 289/2024 do CNMP, ao prever no art. 18-A, §4º, a possibilidade de participação da vítima na definição da reparação do dano, reforça a diretriz de aproximação do modelo consensual à lógica restaurativa, mitigando o déficit histórico de protagonismo da vítima no processo penal brasileiro.

A previsão de mecanismos que possibilitem à vítima opinar sobre as condições do acordo, sobretudo no que toca às medidas reparatórias, representa uma inovação substancial no desenho da justiça penal consensual. Iniciativas como o Manual de Negociação do Acordo de Não Persecução Penal da Abracrim consolidam boas práticas que extrapolam o paradigma da estrita legalidade processual, incorporando princípios como confiança, lealdade, eficiência e boa-fé objetiva. Esses princípios informam não apenas a relação entre Ministério Público e investigado, mas também a necessária abertura para que a vítima contribua na construção de soluções mais efetivas e legitimadas socialmente.

A aplicação do ANPP em delitos de LGBTfobia, sob essa ótica, pode favorecer não apenas a eficiência da persecução penal, mas também a promoção de espaços de reconhecimento da dignidade da vítima. A negociação de condições específicas, como a retratação pública, a participação em programas de conscientização e o custeio de atividades educativas, confere

ao acordo uma dimensão pedagógica e preventiva que dificilmente seria alcançada por meio da pena privativa de liberdade em regime tradicional. Essa abordagem, além de reduzir o potencial de revitimização, insere a vítima no centro do processo, ressignificando o papel do direito penal na tutela da igualdade e da não discriminação.

Dessa maneira, a conjugação entre a literalidade do art. 28-A do CPP e as orientações normativas e doutrinárias sobre a participação da vítima no ANPP permite a formação de um modelo negocial mais humanizado, adequado à realidade dos crimes de LGBTfobia.

Trata-se de reconhecer que o processo penal, em sua dimensão consensual, não se reduz a uma técnica de eficiência processual, mas se projeta como espaço de afirmação de direitos fundamentais, em que a vítima passa a ocupar posição de relevância efetiva na definição da resposta estatal ao delito.

O art. 28-A, *caput*, inciso V, do Código de Processo Penal abre margem interpretativa para que se estabeleçam condições outras além daquelas expressamente previstas, desde que guardem proporcionalidade e compatibilidade com a infração. Esse espaço normativo, de caráter aberto, permite que institutos de justiça restaurativa sejam incorporados como condições a serem cumpridas nos acordos de não persecução penal.

A justiça restaurativa, concebida como método voluntário e dialógico, centra-se na reparação integral do dano, na responsabilização consciente do autor da infração e na escuta ativa da vítima. Em delitos como a LGBTfobia, cuja dimensão simbólica e social é evidente, tais práticas podem constituir resposta mais adequada do que a mera imposição de sanção pecuniária ou prestação de serviços comunitários.

A adoção de mecanismos restaurativos, inspirados em experiências exitosas como as desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que há duas décadas implementa práticas nessa seara, projeta efeitos de maior alcance do que a sanção penal tradicional.

Ao propiciar conscientização acerca das causas e consequências da conduta, bem como ao fomentar o reconhecimento do sofrimento da vítima, busca-se não apenas a resolução formal do processo, mas uma transformação cultural que reduza a reincidência e fortaleça valores de tolerância e respeito. A lógica de grupos reflexivos e de responsabilização, já incorporada na Lei Maria da Penha como ferramenta de enfrentamento à violência

de gênero, reforça a viabilidade de instrumentos semelhantes no combate à homotransfobia.

A confluência entre ANPP e justiça restaurativa tem sido objeto de incentivo por órgãos institucionais e acadêmicos. A Orientação Conjunta do MPF, o enunciado nº 10 da I Jornada de Direito e Processo Penal do Conselho da Justiça Federal e o Manual de Negociação do ANPP da Abracrim destacam expressamente essa possibilidade, demonstrando que o instituto não deve ser compreendido em moldes rígidos, mas como mecanismo apto a ser moldado segundo as peculiaridades do caso concreto. Tal flexibilidade contribui para evitar a revitimização e criar respostas inovadoras para delitos que carregam carga simbólica acentuada, como os praticados por motivação discriminatória.

No plano prático, os Ministérios Públicos estaduais vêm adotando posturas distintas. Em São Paulo e no Paraná, a orientação institucional é de que não se oferte ANPP em crimes de racismo, sob o fundamento de que a medida seria insuficiente para reprovar a conduta. Já o Ministério Público do Maranhão adota diretriz diversa, autorizando a análise caso a caso, desde que observados os requisitos legais, ressaltando a necessidade de avaliar a suficiência e a adequação do acordo em cada situação. Essa heterogeneidade demonstra a ausência de consenso institucional e revela a necessidade de uniformização interpretativa em âmbito nacional.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RHC nº 222.599/SC, firmou entendimento restritivo quanto ao cabimento do ANPP em crimes raciais, incluindo a injúria racial do art. 140, §3º, do Código Penal. Contudo, a decisão não enfrentou de modo específico a questão da LGBTfobia, deixando lacuna jurisprudencial quanto à extensão automática dessa vedação. O vácuo interpretativo abre espaço para que o Ministério Público e a doutrina desenvolvam soluções compatíveis com a lógica restaurativa, sem desconsiderar a gravidade da conduta discriminatória.

Exemplo paradigmático foi noticiado em abril de 2024, quando o Ministério Público de São Paulo celebrou acordo em caso de discriminação homofóbica e sorofóbica. As condições pactuadas incluíram letramento em diversidade sexual e de gênero, vedação de comparecimento em evento frequentado pela vítima e prestação pecuniária destinada a entidades voltadas ao enfrentamento da homotransfobia.

A negociação foi pautada pela escuta e pela vontade da vítima, conferindo centralidade à sua perspectiva e convertendo a resposta penal em oportunidade pedagógica e reparatória. O caso ilustra como o ANPP, quando adequadamente estruturado, pode conjugar celeridade processual, protagonismo da vítima e função preventiva da sanção penal.

Do ANPP e do Delito do art. 215-A do CPB

A discussão acerca da possibilidade de aplicação do Acordo de Não Persecução Penal ao delito de importunação sexual (art. 215-A do Código Penal) é das mais relevantes na contemporaneidade, pois coloca em confronto dois vetores fundamentais: de um lado, a necessidade de conferir resposta estatal severa e simbólica a condutas que atingem a dignidade sexual, notadamente em contextos de gênero; de outro, a lógica de expansão do espaço de consenso e de racionalização do sistema de justiça criminal, inaugurada com o art. 28-A do Código de Processo Penal.

A primeira objeção costumeiramente levantada reside no argumento da monetização da violência sexual, que remete à experiência anterior dos Juizados Especiais Criminais, nos quais, até a edição da Lei Maria da Penha, as transações penais frequentemente se traduziam em prestações pecuniárias.

À época, consolidou-se a crítica de que o Estado legitimava a violência contra a mulher por meio da conversão de agressões em valores monetários irrisórios, reproduzindo um imaginário de mercantilização do corpo feminino. Essa memória histórica levou a um endurecimento legislativo e a um movimento jurisprudencial tendente a vedar qualquer despenalização em crimes sexuais, sob o risco de simbolicamente reviver um cenário de banalização da violência.

Todavia, o ANPP apresenta diferenças substanciais em relação às antigas práticas dos Juizados. O acordo não se reduz a mera prestação pecuniária: ele admite um leque de condições, podendo priorizar medidas voltadas à reparação integral do dano, prestação de serviços à comunidade, comparecimento a programas de conscientização ou até iniciativas de justiça restaurativa.

Dessa forma, é possível estruturar respostas que transcendam a monetização e promovam, de fato, responsabilização consciente do agente, reconhecimento do sofrimento da vítima e prevenção de novas condutas. Ao contrário do passado, a voluntariedade e a participação ativa da vítima no processo negocial conferem-lhe poder de voz, resgatando sua centralidade no rito penal.

A objeção relativa ao recrudescimento legislativo em crimes contra grupos vulneráveis também merece análise. É certo que o legislador tem demonstrado inclinação a endurecer a resposta penal, principalmente quando a violência atinge mulheres em contextos de vulnerabilidade. Entretanto, não há no art. 28-A do CPP vedação expressa à incidência do ANPP em crimes contra a dignidade sexual, como ocorre, por exemplo, na violência doméstica. A interpretação ampliativa das hipóteses de exclusão do acordo não se coaduna com a lógica do instituto, que se fundamenta na taxatividade das restrições e no respeito ao princípio da legalidade. Assim, a ausência de proibição legislativa constitui argumento relevante para admitir a negociação, desde que observadas as circunstâncias do caso concreto e a suficiência das condições pactuadas.

Em termos político-criminais, a exclusão apriorística do ANPP no art. 215-A pode implicar paradoxal revitimização. A persecução tradicional frequentemente impõe à vítima exposição prolongada, repetição de relatos e desgaste emocional decorrente da marcha processual. O acordo, ao contrário, permite que a solução seja imediata e construída de forma participativa, garantindo ao mesmo tempo resposta penal e preservação da dignidade da ofendida.

A crítica ao “protagonismo estatal” ganha relevo: ao pretender proteger a vítima pela via da obrigatoriedade da persecução, o Estado pode acabar por silenciá-la, afastando-a do centro do processo decisório que mais diretamente lhe diz respeito.

Assim, a objeção da monetização da violência, embora historicamente compreensível, não se mostra insuperável à luz do modelo negocial introduzido pelo art. 28-A do CPP. O instituto, quando corretamente aplicado, não representa banalização do delito, mas sim alternativa legítima e moderna de resposta penal, capaz de conjugar eficiência, reparação e protagonismo da vítima em um cenário em que a dignidade sexual deve ser afirmada com firmeza.

A objeção fundada na suposta natureza de "violência moral" do delito de importunação sexual encontra eco em parcela da doutrina que procura aproximar o art. 215-A do Código Penal de outras figuras delitivas marcadas pelo constrangimento psicológico da vítima.

De fato, a Lei Maria da Penha, em seu art. 7º, incisos II e V, define violência moral e psicológica, e o legislador ordinário, com a introdução do art. 147-B do Código Penal, reconheceu a gravidade da violência psicológica contra a mulher como crime autônomo. Daí decorre o argumento de que a importunação sexual deveria ser compreendida como modalidade de violência não física, mas moral, o que inviabilizaria o oferecimento do ANPP à luz do art. 28-A, §2º, inciso II, do CPP.

Todavia, esse raciocínio apresenta sérias fragilidades hermenêuticas. O legislador, ao redigir o art. 28-A do CPP, restringiu expressamente a impossibilidade de oferecimento do acordo aos delitos cometidos com violência ou grave ameaça.

Trata-se de remissão inequívoca ao conceito técnico-penal consolidado de violência real e grave ameaça, tradicionalmente vinculados à tipificação de crimes como o estupro (art. 213 do CP). Expandir o alcance desses termos para abarcar também violências de natureza moral ou psicológica significa adotar interpretação extensiva em matéria penal em prejuízo do réu, o que se mostra incompatível com o princípio da legalidade estrita.

Admitir que a menção legal a "violência" abarcaria indistintamente qualquer modalidade de constrangimento, inclusive de ordem psicológica, criaria uma elasticidade conceitual perigosa, sobretudo em contexto de benefícios penais. A teleologia do art. 28-A não autoriza essa ampliação, pois se cuida de hipótese restritiva de direito subjetivo do investigado, devendo ser interpretada de maneira estrita e objetiva.

Em outras palavras, a exclusão do ANPP somente se legitima quando há violência real, caracterizada pelo emprego de força física, ou grave ameaça, e não quando a tipificação envolve constrangimentos morais ou psicológicos que, embora reprováveis, não se confundem com aqueles conceitos técnicos.

O risco, caso se admita esse alargamento hermenêutico, é de se criar um regime de vedação sub-reptícia não estabelecido em lei, produzindo desigualdades interpretativas e comprometendo a segurança jurídica. O legislador, se entender necessário vedar expressamente o ANPP em hipóteses

de violência moral ou psicológica, deverá fazê-lo por meio de alteração legislativa específica, e não mediante construções ampliativas que acabam por suprimir garantias penais fundamentais.

Assim, a classificação do crime de importunação sexual como delito "praticado com violência moral" não constitui fundamento idôneo para afastar, de plano, a possibilidade do acordo de não persecução penal.

O debate acerca da incidência do inciso IV do §2º do art. 28-A do Código de Processo Penal sobre o delito de importunação sexual exige uma análise rigorosa dos contornos normativos e dogmáticos do conceito de "crime de gênero".

Trata-se de compreender se a simples circunstância de a vítima ser mulher, em um contexto no qual a maioria dos casos de importunação sexual recai, de fato, sobre o público feminino, bastaria para atrair a vedação absoluta ao Acordo de Não Persecução Penal, ou se seria necessário um elemento subjetivo adicional, voltado ao menosprezo pela condição feminina, nos moldes estabelecidos pela legislação e pelos tratados internacionais incorporados pelo Brasil.

De início, cumpre destacar que o art. 215-A do Código Penal foi concebido como um crime comum, acessível a qualquer sujeito ativo e passível de ter como vítima qualquer pessoa, independentemente de gênero, idade ou condição específica.

A *ratio legis* decorreu de uma pressão social e midiática pela resposta estatal mais severa aos ataques ocorridos em transportes públicos, notadamente contra mulheres, mas a estrutura típica não vinculou o delito a uma especial condição de gênero. Essa constatação é essencial para afastar interpretações apriorísticas que pretenderiam engessar o tipo penal como exclusivamente voltado à proteção feminina.

Por outro lado, é inegável que a prática forense demonstra um predomínio de mulheres como vítimas de importunação sexual, e essa recorrência fática alimenta o argumento de que tais crimes se enquadrariam na vedação do art. 28-A, §2º, IV.

Contudo, não se pode olvidar que a lei exige mais do que a constatação empírica de maior incidência: requer a presença de um dolo específico, fundado no desprezo à condição feminina, que transforme o delito em verdadeiro crime de gênero. O elemento distintivo, portanto, não reside na escolha ocasional da vítima, mas na motivação que conduz à prática criminosa.

O entendimento em comento está em consonância com a evolução do conceito de violência de gênero no plano internacional. A Convenção da ONU de 1979 (CEDAW), ratificada pelo Brasil em 1984, e a Convenção de Belém do Pará, de 1994, enfatizaram que a discriminação de gênero é produto de relações históricas de poder, nas quais o masculino se afirma como superior e o feminino é relegado a posição de subordinação.

No direito interno, a Lei Maria da Penha incorporou tais parâmetros, definindo em seu art. 7º as diversas formas de violência, enquanto a Lei nº 13.104/2015, ao instituir o feminicídio, reforçou a necessidade de identificar o elemento do menosprezo pela condição de mulher como critério objetivo para qualificação do crime.

Assim, ainda que delitos contra a dignidade sexual guardem sempre, em maior ou menor grau, uma dimensão ligada à predileção ou orientação sexual do agente, isso não significa que sejam, ipso facto, crimes de gênero. O dolo nesses casos costuma se centrar na satisfação da lascívia, e não necessariamente na afirmação de um poder masculino estruturante sobre o feminino. É certo que o agressor exerce poder sobre a vítima imediata, mas esse exercício episódico não se confunde com a motivação discriminatória, que exige um juízo de superioridade ou desprezo fundado no gênero.

A distinção pode ser exemplificada pela comparação com crimes patrimoniais, como o roubo, em que mulheres frequentemente figuram como vítimas pela suposta vulnerabilidade física. Nessas hipóteses, a escolha da vítima pode decorrer de uma percepção de facilidade prática, mas não se traduz em um sentimento de que “merece o crime” por ser mulher.

No campo da violência de gênero, ao contrário, o móvel do autor está enraizado em estruturas simbólicas e sociais que inferiorizam a vítima justamente em razão de sua condição feminina. Essa diferença qualitativa deve ser mantida sob pena de esvaziar o conceito de gênero e expandi-lo de modo indevido.

O perigo de se acolher o argumento de que todo crime sexual contra mulher é, por natureza, crime de gênero reside na violação do princípio da legalidade e na insegurança jurídica. Isso porque a vedação do art. 28-A, §2º, IV, possui caráter restritivo de direitos, sendo inadmissível sua interpretação ampliativa sem clara base normativa.

O legislador, ao criar a exceção, estabeleceu a necessidade de um elemento volitivo especial, e não de uma presunção absoluta e automática.

Desconsiderar esse requisito equivaleria a ampliar o âmbito de incidência de uma norma restritiva por via hermenêutica, em detrimento do acusado.

Outro aspecto relevante é o efeito simbólico da importunação sexual enquanto delito. Embora sua gênese esteja ligada à proteção das mulheres em espaços públicos, a tipificação legislativa não cristalizou essa finalidade como cláusula absoluta.

A norma se destina à tutela da dignidade sexual de qualquer pessoa, e sua aplicação deve considerar as peculiaridades do caso concreto. Apenas quando comprovado que a conduta do agente decorreu de um sentimento de desprezo ou de superioridade em razão do gênero feminino é que se configurará crime de gênero, atraindo a vedação do ANPP.

Por conseguinte, a análise da aplicabilidade do acordo em casos de importunação sexual não pode ser feita de forma generalizante. É necessário verificar, em cada hipótese concreta, se estão presentes os elementos que caracterizam a violência de gênero nos termos das convenções internacionais e da legislação interna. Ausentes tais requisitos, não há justificativa para impedir a incidência do art. 28-A, sob pena de se incorrer em indevido alargamento interpretativo e em afronta aos princípios da legalidade e da taxatividade.

Em suma, o crime de importunação sexual pode ou não configurar crime de gênero, a depender da motivação do agente e das circunstâncias fáticas que revelem menosprezo pela condição feminina. Apenas nessa hipótese estará configurada a vedação contida no art. 28-A, §2º, IV, do CPP, devendo, do contrário, admitir-se a possibilidade de oferecimento do ANPP, como consequência lógica da taxatividade das restrições legais e da necessidade de interpretação restritiva das normas limitadoras de direitos.

ANPP e Ações Penais Privadas

A análise da possibilidade de celebração do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no âmbito das ações penais privadas demanda, em primeiro lugar, a interpretação sistemática do art. 28-A do Código de Processo Penal. O dispositivo, ao delimitar a atuação do Ministério Público, prevê a oferta do acordo apenas nos casos de ação penal pública incondicionada ou condicionada à representação, silenciando quanto às ações de iniciativa do ofendido.

Esse silêncio legislativo, contudo, não pode ser lido como vedação absoluta, sob pena de se admitir restrição de direitos em desfavor do acusado por meio de interpretação ampliativa. Pelo contrário, a inexistência de proibição expressa abre espaço para a construção hermenêutica que permita o ANPP também nas hipóteses de ação penal privada, sempre em atenção aos princípios da proporcionalidade e da eficiência da persecução penal.

A doutrina tem reconhecido a similitude estrutural entre o ANPP e a transação penal, ambos voltados à mitigação da obrigatoriedade da ação penal, inserindo espaços de consenso no processo penal. O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal já firmaram entendimento pela possibilidade de transação penal nas ações de iniciativa privada, atribuindo ao ofendido, titular do jus persequendi nesses casos, a prerrogativa de ofertar a proposta. Em nome da coerência e da simetria, não há motivo plausível para afastar do ofendido a faculdade de propor o ANPP, visto que este instituto se apresenta como mecanismo posterior e mais amplo de política criminal consensual.

Outro argumento relevante é que a aplicação do ANPP em ações penais privadas não prejudica, mas, ao contrário, pode favorecer o ofendido. A proposta de acordo pode garantir reparação imediata do dano e evitar os custos econômicos e emocionais de uma demanda judicial longa e onerosa.

Sob a ótica da vítima, o ANPP pode apresentar vantagens concretas em relação à queixa-crime, ao assegurar, de forma célere, a satisfação de interesses patrimoniais e morais, sem a necessidade de prolongada instrução processual. O doutrinador Roberto Leite Cabral, por exemplo, sublinha que, ao privilegiar a reparação e a responsabilização imediata do ofensor, o acordo pode representar solução mais eficaz que a própria persecução judicial.

A perspectiva principiológica também reforça a tese da admissibilidade. O ANPP é expressão do princípio da oportunidade regrada, mitigando a rigidez do princípio da obrigatoriedade e permitindo que os conflitos penais sejam tratados de forma seletiva e racional.

Nas ações privadas, esse raciocínio ganha ainda maior relevância, visto que o *jus persequendi* pertence ao ofendido, o qual tem plena liberdade de decidir se ajuíza ou não a queixa-crime. Se lhe é permitido abrir mão da persecução, com maior razão deve-lhe ser permitido compor consensualmente, mediante proposta de ANPP, sempre sob fiscalização do Ministério Público, nos termos do art. 257, II, do CPP.

É certo que a titularidade da ação penal privada exige delimitação do papel institucional do Ministério Público. Nesses casos, o *parquet* não atua como parte, mas como fiscal da ordem jurídica, devendo zelar pela legalidade e regularidade do acordo eventualmente celebrado entre ofendido e ofensor.

Essa função fiscalizatória impede que se comprometa a legitimidade da ação penal privada, ao mesmo tempo em que garante o controle mínimo sobre a observância dos requisitos legais, evitando que o acordo se converta em espaço de arbitrariedade ou abuso.

Outro ponto de relevo consiste na delimitação dos requisitos de admissibilidade do ANPP. Como na ação pública, devem estar presentes os pressupostos do art. 28-A: confissão formal e circunstanciada, pena mínima inferior a quatro anos, ausência de violência ou grave ameaça, inexistência de reincidência, bem como de benefício anterior nos últimos cinco anos.

A peculiaridade da ação privada, por sua vez, apenas desloca a legitimidade para a propositura do acordo ao ofendido, sem alterar o conteúdo normativo das condições de cabimento. Assim, a lógica de seletividade do sistema penal permanece íntegra, adaptada à especificidade do *jus persequendi* privado.

Em termos práticos, a celebração do ANPP em ações penais privadas reforça a eficiência da justiça criminal e contribui para a pacificação social. Ao contrário do que se poderia supor, sua aplicação não fragiliza o papel da vítima, mas o fortalece, conferindo-lhe maior protagonismo na construção da resposta penal e ampliando os instrumentos disponíveis para solucionar o conflito. Trata-se de modelo que, em vez de marginalizar o ofendido, legitima sua atuação como sujeito de direitos, integrando-o à dinâmica de consensualidade que marca a evolução contemporânea do processo penal.

Por todo o exposto, a ausência de vedação expressa, a similitude estrutural com a transação penal, o benefício prático para ofendido e ofensor, a adequação aos princípios da oportunidade e da intervenção mínima e a preservação da função fiscalizatória do Ministério Público constituem fundamentos sólidos para admitir a viabilidade do ANPP em ações penais privadas. A medida, longe de afrontar a lógica do processo penal, representa sua modernização, conferindo racionalidade, eficiência e legitimidade ao tratamento de infrações de menor gravidade, sem perda de garantias para as partes envolvidas.

ANPP: Poder-Dever ou Direito Público Subjetivo?

A concepção do Acordo de Não Persecução Penal como direito público subjetivo do investigado encontra respaldo na leitura estrita do art. 28-A do Código de Processo Penal. Isso porque, uma vez preenchidos os requisitos objetivos e subjetivos elencados no dispositivo, não haveria espaço para discricionariedade do Ministério Público, mas sim o dever de formalizar a proposta.

A interpretação conduzida por Aury Lopes Jr. sustenta que, em tais hipóteses, o imputado não pleiteia mera liberalidade, mas invoca um direito processual que lhe foi conferido pelo ordenamento, cujo indeferimento arbitrário configuraria afronta ao princípio da legalidade e à própria isonomia no tratamento dos investigados.

Essa construção se ampara na ideia de que, diante da inércia ou negativa imotivada do órgão ministerial, caberia ao imputado provocar a instância revisora do próprio Ministério Público, nos moldes do art. 28, §14, do CPP, para garantir a observância do direito reconhecido. O papel do magistrado, nesse cenário, não seria o de criar condições do acordo nem de substituir a atuação acusatória, mas o de atuar como garantidor da máxima efetividade do sistema de direitos fundamentais, assegurando ao réu a possibilidade de usufruir da medida quando presentes os requisitos legais.

Nessa ótica, negar a natureza de direito público subjetivo ao ANPP seria esvaziar a lógica garantista que norteou a introdução do instituto no processo penal. A opção legislativa pela consensualidade não pode se transformar em arbítrio ministerial, sob pena de comprometer a previsibilidade e a segurança jurídica. O investigado deve ter a certeza de que, uma vez enquadrado nos parâmetros normativos, terá assegurado o direito à negociação, cabendo ao Ministério Público apenas a adequação das condições à realidade do caso concreto.

De outro lado, há quem sustente que o ANPP constitui poder-dever do Ministério Público, em linha com a jurisprudência consolidada a respeito da suspensão condicional do processo. Assim como entendeu o Superior Tribunal de Justiça, não se trata de direito automático do acusado, mas de prerrogativa funcional do *parquet*, enquanto titular exclusivo da ação penal, avaliar

a pertinência do oferecimento do acordo. O fundamento desse entendimento reside na necessidade de preservar a autonomia institucional do Ministério Público na condução da persecução penal, sem submetê-lo a uma lógica vinculada de concessão obrigatória.

Essa compreensão, defendida por Higyna Josita, admite que o Ministério Público, ao deixar de propor o acordo, não age arbitrariamente, mas deve fundamentar as razões pelas quais entende não ser adequada a aplicação do instituto ao caso concreto.

O imputado, nesse contexto, não é titular de um direito subjetivo ao benefício, mas sim de uma expectativa legítima de que sua situação será analisada de forma objetiva, fundamentada e passível de revisão interna. A garantia que se extrai do art. 28, §14, do CPP é a de controle interno da decisão ministerial, e não a imposição de oferta obrigatória.

Por conseguinte, a concepção do ANPP como poder-dever ministerial reforça o caráter de instrumento de política criminal, cabendo ao Ministério Público avaliar, à luz da necessidade e suficiência da medida, sua conveniência em cada caso concreto.

O controle judicial permanece, mas limitado à verificação da fundamentação e legalidade do ato, não cabendo ao juiz substituir-se ao *parquet* no exercício de sua função acusatória. Trata-se, portanto, de preservar a coerência com o sistema acusatório constitucional, em que a iniciativa e a condução da ação penal pertencem, com exclusividade, ao Ministério Público.

A celeuma doutrinária acerca da natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Penal, qual seja, direito público subjetivo ou poder-dever ministerial, mostra-se, na prática, de pouca utilidade, pois ambas as teses convergem para a mesma exigência: a necessidade de motivação do ato de recusa. O preenchimento dos requisitos legais delineados no art. 28-A do CPP impõe ao órgão acusatório o dever de justificar, de forma objetiva e racional, as razões pelas quais entende inadequada a celebração do acordo.

Essa fundamentação, por sua vez, torna-se o objeto natural de controle pelas instâncias revisoras do Ministério Público e, em última análise, pelo Poder Judiciário, garantindo a higidez do sistema acusatório e a proteção dos direitos fundamentais do imputado.

A distinção conceitual entre direito subjetivo e faculdade regrada perde relevância quando se constata que, em ambos os cenários, o investigado dispõe de instrumentos processuais aptos a impugnar a negativa. A recusa não

fundamentada representa violação à legalidade, à isonomia e ao devido processo, de modo que a provocação das vias recursais ministeriais ou judiciais configura caminho igualmente acessível. O cerne da discussão, portanto, não repousa na classificação dogmática, mas na efetividade do controle sobre a decisão ministerial, que não pode revestir-se de arbítrio.

Diante desse panorama, a insistência em definir o instituto como direito ou faculdade revela-se exercício meramente acadêmico, sem reflexos concretos na prática forense. A centralidade do debate deve deslocar-se para a exigência de fundamentação adequada e para a existência de mecanismos de revisão, elementos que asseguram tanto a racionalidade da persecução penal quanto a tutela da ampla defesa. A discussão ontológica sobre a natureza jurídica do ANPP, embora intelectualmente instigante, não altera a essência do modelo: a impossibilidade de recusa imotivada e a garantia de controle sobre os atos ministeriais.

ANPP e Considerações Finais

O Acordo de Não Persecução Penal consolidou-se como importante instrumento de racionalização da persecução criminal, ao proporcionar celeridade processual, redução da sobrecarga do sistema de justiça e resposta eficaz a delitos de menor gravidade.

Suas vantagens residem na possibilidade de reparação imediata do dano, no protagonismo da vítima na definição das condições do acordo e na efetiva ressocialização do investigado por meio de medidas educativas e comunitárias. Ao mitigar os efeitos estigmatizantes do processo penal tradicional, o ANPP se insere como mecanismo de justiça penal consensual compatível com os princípios da intervenção mínima e da proporcionalidade.

Não obstante os ganhos institucionais, a aplicação do ANPP ainda carece de uniformização interpretativa, especialmente no tocante à abrangência de determinados delitos, à extensão das condições negociáveis e à definição da natureza jurídica do instituto. A ausência de consenso doutrinário e jurisprudencial sobre pontos cruciais gera insegurança jurídica, o que compromete a previsibilidade e a efetividade do instrumento.

Soma-se a isso a disparidade de entendimentos entre Ministérios Públicos estaduais, o que pode gerar desigualdade de tratamento entre investigados submetidos a situações semelhantes em diferentes regiões do país.

O aprimoramento do ANPP exige, portanto, maior padronização normativa e procedimental, com ênfase na fixação de balizas claras sobre a fundamentação das recusas ministeriais, a participação efetiva da vítima e a integração de práticas restaurativas ao rol de condições possíveis. A consolidação de diretrizes nacionais uniformes permitirá que o instituto cumpra plenamente sua função de equilibrar eficiência processual, garantia de direitos e legitimidade social, afirmando-se como verdadeira inovação no sistema penal brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Guilherme Rodrigues. **A expansão da justiça negociada no processo penal brasileiro: o que se pode (não) aprender da experiência americana com o plea bargaining.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 29, n. 179, p. 177-196, maio 2021.

ABRAÃO, Pauliane do Socorro Lisboa; LOURINHO, Victoria A. dos Santos. **O acordo de não persecução penal e a discricionariedade do Ministério Público.** In: BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Brasília: MPF, 2020. v. 7. p. 330-347. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos. Acesso em: 17 set. 2025.

ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de. **Breves comentários sobre o acordo de não persecução penal.** Cadernos Jurídicos, São Paulo, v. 22, n. 57, p. 161-177, jan./mar. 2021.

ARAS, Vladimir. **O acordo de não persecução penal após a lei 13.964/2019.** In: ARAS, Vladimir. Lei anticrime comentada. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

BARROS, Francisco Dirceu. **Princípios estruturantes do acordo de não persecução penal.** In: BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó (coord.). Acordos de não persecução penal e cível. Salvador: JusPodivm, 2021.

BEM, Leonardo Schmitt de. **Os requisitos do acordo de não persecução penal.** In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). Acordo de não persecução penal. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: D´Plácido, 2021.

BETTA, Emerson de Paula. **A retroatividade do ANPP: impossibilidade de limitação temporal.** Consultor Jurídico, 26 jan. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jan26/tribuna-defensoria-retroatividade-anpp-impossibilidade-limitacao-temporal. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de processo penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 16 set. 2025.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **A confissão circunstanciada dos fatos como condição para a celebração do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). Acordo de não persecução penal. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: D´Plácido, 2021.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: JusPodivm, 2020.

CALABRICH, Bruno. **Acordos de não persecução penal: oportunidade, retroatividade e preclusão.** In: BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Brasília: MPF, 2020. v. 7. p. 348-364. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos. Acesso em: 18 set. 2025.

CHEKER, Monique. **A confissão do concurso de agentes no acordo de não persecução penal.** In: BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Brasília: MPF, 2020. v. 7. p. 366-376. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos. Acesso em: 19 set. 2025.

COPPINI, Natália. **Acordo de não persecução penal: a necessidade do equilíbrio entre garantismo e a eficiência.** Revista Liberdades, v. 11, n. 30, p. 193-226, jul./dez. 2020.

COUTO, Bruna. **Acordo de não persecução penal: justiça negocial e opressão racial no Brasil.** Boletim IBCCrim, v. 29, n. 342, p. 12-14, maio 2021.

CREPALDI, Thiago. **ANPP é novo paradigma para resolver conflitos sem judicializar.** Consultor Jurídico, 21 fev. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-fev-21/especial-anpp-mais-acordo-menos-processo/. Acesso em: 11 set. 2025.

CUNHA, Vítor Souza. **O devido processo consensual e os acor-**

dos de não persecução penal. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inovações da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Brasília: MPF, 2020. v. 7. p. 290-364. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos. Acesso em: 20 set. 2025.

FARIA, Fernando Cesar de Oliveira. **Modernização penal: a construção de um ANPP garantista.** Consultor Jurídico, 21 jan. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jan-21/modernizacao-penal-a-construcao-de-um-anpp-garantista/. Acesso em: 12 set. 2025.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia; FULLER, Paulo Henrique; PARDAL, Rodrigo. **Lei anticrime comentada: artigo por artigo.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. **Crime de maus tratos contra cães e gatos: ANPP e proibição da guarda.** Meu Site Jurídico, 23 nov. 2020. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/11/23/crime-de-maus-tratos-contra-caes-e-gatos-anpp-e-proibicao-da-guarda/. Acesso em: 13 set. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote anticrime: comentários à lei nº 13.964/19 – artigo por artigo.** Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury; MUNIZ, Gina. **ANPP e a confissão dos inocentes.** Consultor Jurídico, 12 set. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-set-12/anpp-e-a-confissao-dos-inocentes/. Acesso em: 10 set. 2025.

MARTINELLI, João Paulo. **A (ir)relevância da confissão no acordo de não persecução penal.** In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (org.). Acordo de não persecução penal. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: D´Plácido, 2021.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional.** In: CUNHA, Rogério Sanches *et al.* (Org.). Acordo de Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 101-112.

VITAL, Danilo. **Restrição a ANPP permite ao juiz fazer readequação dos fatos antes da sentença.** Consultor Jurídico, 21 set. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-set-21/restricao-a--anpp-permite-ao-juiz-fazer-readequacao-dos-fatos-antes-da-sentenca/. Acesso em: 14 set. 2025.

SOBRE O AUTOR

MATHEUS RAVI RODRIGUES DA SILVA

Formação Acadêmica

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Pós-graduado em Direito Público e em Direito Processual Penal.

Atuação Profissional

Atualmente exerce o cargo de Promotor de Justiça.

ÍNDICE REMISSIVO

A

abusar 80
ação penal 10, 12, 15, 17, 28, 30, 32, 34, 35, 37, 40, 43, 44, 48, 56, 64, 66, 68, 71, 72, 74, 83, 85, 86, 94, 95, 96, 97, 98
ambiente virtual 51
animais domésticos 80, 82
assistência técnica 25, 51, 60, 63
autonomia negocial 55, 63

B

burocrática 64, 67, 70, 75
burocrático 13, 68
burocratização 56, 58, 70, 75

C

carcerária 12, 14, 28
conceito de gênero 93
conflitos penais 10, 19, 95
consensual 10, 13, 14, 15, 16, 30, 31, 33, 35, 37, 38, 39, 41, 47, 48, 50, 51, 57, 58, 62, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 84, 85, 86, 87, 95, 99, 102
contemporânea 13, 19, 31, 76, 96
contemporâneo 39, 81
crime 10, 12, 14, 21, 25, 37, 42, 43, 47, 48, 80, 82, 83, 84, 91, 92, 93, 94, 95, 103
criminalização 82
crise estrutural 11

crueldade 80, 81
custos 11, 12, 24, 26, 55, 63, 95

D

dano ecológico 83
defensor público 46, 51, 70
delito 22, 27, 37, 43, 47, 57, 71, 79, 80, 83, 87, 89, 90, 91, 92, 94
delitos 10, 12, 14, 17, 18, 29, 31, 32, 33, 41, 68, 77, 79, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 99
democrático 35, 43, 65, 66
dignidade sexual 89, 90, 93, 94
direitos 15, 17, 19, 20, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 59, 67, 68, 72, 82, 83, 86, 87, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100
direitos fundamentais 15, 17, 19, 20, 25, 31, 32, 34, 38, 87, 97, 98
discriminatória 88, 93
dogmáticos 92

E

econômico 18, 78
estratégicas 45, 49

F

ferramenta 16, 40, 87
financeiro 12, 35, 76, 78
formalismos 10, 79

G

gravidade 12, 14, 17, 18, 26, 27, 31, 32, 33, 37, 41, 42, 57, 65, 67, 68, 69, 76, 77, 79, 80, 83, 84, 85, 88, 91, 96, 99

H

heterogeneidade 59, 77, 88

homologação 15, 16, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 33, 34, 38, 41, 51, 52, 53, 55, 56, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70

I

importunação sexual 89, 91, 92, 94

infração 21, 22, 26, 33, 37, 40, 47, 51, 76, 87

inovação 12, 32, 36, 38, 39, 86, 100

insegurança 11, 23, 48, 49, 50, 54, 77, 78, 93, 99

instrumento 11, 14, 15, 17, 19, 27, 32, 37, 38, 39, 40, 43, 45, 52, 57, 61, 62, 67, 81, 84, 98, 99

instrumentos 10, 13, 17, 18, 20, 31, 33, 49, 54, 57, 59, 60, 70, 73, 76, 88, 96, 98

J

judiciais 33, 53, 55, 61, 99

judicial 10, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 24, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 46, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 95, 98

judicialização 80

juiz 14, 16, 23, 24, 25, 28, 38, 62, 69, 71, 74, 98, 104

juízo criminal 60

julgamento 11, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 53, 73

julgamentos 26

jurídica 11, 14, 17, 18, 19, 21, 23, 28, 30, 35, 36, 38, 39, 46, 47, 54, 55, 57, 60, 63, 66, 70, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 84, 91, 93, 96, 97, 98, 99

jurídicas 13, 17, 25, 34, 36

jurídico 10, 15, 18, 24, 29, 31, 43, 47, 51, 56, 58, 59, 64, 65, 66, 78, 80, 81, 82, 84

jurisdição 25, 34, 38, 39, 56, 57, 65, 72

jurisdicional 39, 41, 67, 70, 103

jurisprudência 25, 49, 70, 97

jurisprudencial 88, 89, 99

justiça 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 69, 70, 73, 76, 77, 78, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 96, 99, 101, 102

L

legalidade 16, 19, 24, 28, 31, 33, 34, 38, 41, 52, 57, 62, 63, 65, 67, 69, 72, 73, 86, 90, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 99

legislador 17, 18, 34, 37, 41, 42, 45, 48, 49, 53, 73, 76, 77, 80, 81, 82, 90, 91, 93

legislativa 10, 18, 19, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 49, 80, 81, 83, 86, 90, 92, 94, 97

legislativo 17, 19, 33, 34, 35, 39, 42, 89, 90, 95

legislativos 45

legitimidade social 100

lei 22, 23, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 52, 58, 76, 77, 78, 91, 92, 101, 102, 103

liberdade 6, 28, 29, 35, 47, 67, 72, 76, 77, 79, 82, 83, 87, 95

lógica 10, 12, 13, 15, 17, 20, 22, 23, 26, 27, 28, 43, 47, 48, 49, 51, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 96, 97, 98

logística 56, 57, 64

logísticas 58, 61
logísticos 57

M

maltratar 80
maus-tratos 80, 81, 82, 83, 103
mecanismo 14, 15, 16, 17, 19, 21, 25, 27, 28, 32, 37, 39, 40, 41, 43, 46, 52, 56, 57, 58, 62, 63, 68, 69, 88, 95, 99
mecanismos 10, 17, 18, 30, 31, 32, 36, 43, 48, 59, 60, 77, 79, 84, 86, 87, 99

N

negociação 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 32, 40, 41, 43, 51, 53, 60, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 72, 76, 86, 89, 90, 97
normativa 19, 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 41, 42, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 63, 65, 67, 73, 76, 78, 79, 82, 85, 93, 100
normativo 18, 19, 30, 31, 32, 33, 44, 45, 53, 54, 59, 61, 62, 78, 82, 87, 96

O

ordenamento 10, 14, 18, 24, 29, 31, 43, 48, 66, 82, 97
ordenamento jurídico 10, 18, 24, 29, 31, 43, 82
ordenamentos jurídicos 14

P

penal 6, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89,

90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103
persecução criminal 20, 31, 37, 99
plea bargain 21, 23, 24, 25, 26, 27
plea bargaining 10, 14, 15, 21, 24, 28, 101
polícia 77
política 12, 13, 15, 17, 19, 31, 38, 39, 44, 51, 52, 56, 57, 58, 72, 85, 95, 98
política criminal 12, 15, 17, 19, 31, 38, 39, 44, 51, 52, 56, 57, 58, 72, 95, 98
políticas públicas 60, 74
práticas 13, 54, 80, 81, 84, 86, 87, 89, 100
princípio 10, 17, 31, 34, 35, 36, 37, 44, 57, 70, 72, 78, 79, 90, 91, 93, 95, 97
procedimento 37, 40, 46, 53, 56, 57, 60, 61, 63, 68, 73, 74, 83
processo 10, 11, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 63, 64, 65, 66, 74, 76, 81, 83, 86, 87, 90, 95, 96, 97, 99, 101, 102
processos 11, 14, 32
processuais 15, 25, 29, 34, 40, 43, 44, 49, 63, 74, 98
processual 11, 12, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 34, 35, 37, 38, 41, 43, 44, 51, 53, 54, 55, 56, 60, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 72, 76, 77, 83, 84, 86, 87, 89, 90, 95, 97, 99, 100
psicológicas 35
pública judiciária 13
públicas 6
punitivismo 12

R

recursos humanos 12, 54
risco 16, 18, 21, 22, 23, 26, 28, 52, 54, 55, 58, 67, 85, 89, 91

S

segurança 19, 28, 36, 38, 39, 45, 46, 55, 60, 63, 64, 69, 70, 72, 75, 79, 91, 97

serviços comunitários 87

serviços públicos 58

sistema 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 29, 31, 32, 36, 41, 49, 50, 52, 56, 57, 58, 64, 66, 69, 70, 73, 74, 78, 79, 83, 84, 85, 89, 96, 97, 98, 99, 100

sistemas estrangeiros 29

sociedade 11, 13, 16, 17, 29, 36, 49, 53, 58, 74, 75, 85

T

tecnológicas 11, 61

tipicidade 6

V

veterinários 81

violação 21, 34, 35, 61, 71, 73, 93, 99

violência 31, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 41, 42, 80, 81, 82, 83, 85, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96

violência doméstica 33, 38, 39, 82, 85, 90

vítima 13, 16, 33, 54, 55, 57, 61, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 99, 100

vítimas 26, 57, 58, 92, 93

AYA EDITORA
2025