

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

ANDRÉ EPIFANIO MARTINS

**ANÁLISE POLÍTICO-CRIMINAL DO ALCANCE E DAS POTENCIALIDADES**  
**DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

**BRASÍLIA**

**2023**

ANDRÉ EPIFANIO MARTINS

**ANÁLISE POLÍTICO-CRIMINAL DAS POTENCIALIDADES E DO ALCANCE  
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Neves Abade.

**BRASÍLIA**

**2023**

Código de catalogação na publicação – CIP

M386a Martins, Andre Epifanio

Análise Político-criminal Do Alcance e das Potencialidades do Acordo de Não Persecução Penal / Andre Epifanio Martins. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

159 f. ; il.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Denise Neves Abade.

1. ANPP. 2. Ministério Público. 3. Consenso penal. 4. Justiça Negocial. 5. Política Criminal.  
I.Título

CDDir 341.413

ANDRÉ EPIFANIO MARTINS

**ANÁLISE POLÍTICO-CRIMINAL DAS POTENCIALIDADES E DO ALCANCE  
DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

Tese de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientadora: Profa. Dra. Denise Neves Abade.

Brasília, 20 de dezembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Denise Neves Abade**

**Orientadora**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

**Profa. Dra. Carolina Costa Ferreira**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Membro Interno

---

**Prof. Dr. Guilherme Madeira Dezem**

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Membro Externo

*Au petit prince, Vicente Epifanio.*

*À la petite princesse, Heloísa Leite.*

## AGRADECIMENTOS

Ao refletir sobre a jornada percorrida na elaboração deste trabalho, torna-se evidente que cada página, cada descoberta e cada palavra são o resultado de um esforço compartilhado. Embora seja recomendável, dada a impossibilidade de lembrar e citar individualmente cada um, registro meus sinceros agradecimentos a todos vocês.

Mas ciente do risco de que alguns esquecimentos possam me colocar em situações socialmente delicadas, não poderia deixar de mencionar alguns nomes que foram fundamentais nesta trajetória que ora se encerra.

Ao amigo que despertou em mim a vontade de ingressar na academia, de conhecer esse novo mundo, Dr. João Paulo Jacob (USP), sua amizade é um presente inestimável. Sou eternamente grato.

Elanderson Lima (IDP), querido amigo e incentivador de todos os meus projetos e sonhos, meu agradecimento mais que especial.

Alexandre Reis (IDP), meu estimado amigo e mentor, saiba que você é o responsável pelas reviravoltas bem-vindas que a vida me proporcionou.

Sou grato à minha orientadora, Dra. Denise Abade, competentíssima professora, Procuradora Regional da República e Diretora-Geral da ESMPU, por me guiar durante todo este processo. Sua experiência e sabedoria foram essenciais para o aprimoramento desta pesquisa.

Da mesma forma, agradeço ao amigo, Dr. Geraldo Matos (UFPA), pela generosidade em ler e trazer inestimáveis contribuições que enriqueceram significativamente este trabalho.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à Dra. Íris Gardino (USP), pela meticulosa revisão linguística realizada no texto final.

No mesmo sentido, agradeço a Rogério Carneiro, amigo e servidor do CNMP, por dispensar tanta solicitude durante este ano de 2023, tornando esse processo menos cansativo. Agradeço também a Felipe Belo, coordenador da Biblioteca do CNMP, que não mediu esforços para me emprestar livros e artigos, até mesmo prorrogando prazos sem minha solicitação, junto à Rede Virtual de Bibliotecas - RVBI.

À minha família, em nome de minha adorável mãe, Ana Lúcia Epifanio, agradeço pelo apoio constante e inabalável.

Por último, e mais importante, agradeço a Alef Luan, por tanto amor e incentivo diários. Seu afeto me acalenta.

*Em primeiro lugar, não faça nada sem  
consideração, nem sem um propósito. Em  
segundo lugar, faça com que seus atos não se  
refiram a nada mais do que a um  
fim social.*

Meditações, **Marco Aurélio.**

## RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar o atual alcance e as potencialidades político-criminais do ANPP e, por conseguinte, perscrutar os limites e as possibilidades de compreensão do referido instituto. O problema de pesquisa está em: como compreender o ANPP a partir de uma perspectiva político-criminal que enfatiza a consensualidade penal ampliada como complemento – e contraponto – ao atual modelo persecutório criminal? Parte-se da hipótese de que, se for compreendido numa perspectiva político-criminal refratária ao molde legalista-dogmático prevalecente na atual conformação persecutória-criminal, o ANPP terá potencial para influenciar no aprimoramento do sistema de justiça criminal brasileiro. Para atingir esse desígnio, efetua-se uma abordagem harmônica entre as faculdades do ANPP e as garantias processuais penais previstas na Constituição de 1988. Estrutura-se em três capítulos. No primeiro, tecem-se breves apontamentos dogmáticos e legais dos instrumentos consensuais surgidos no Brasil após a década de 1990, com destaque para o ANPP, além de considerações críticas sobre o *plea bargaining*. No segundo capítulo, destaca-se o perfil constitucional do Ministério Público brasileiro, abordando-se o paradigma da resolutividade no campo criminal. Estuda-se também a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal, demonstrando-se em que medida seria possível uma compatibilização entre ambas. Fecha-se analisando a política criminal, percorrendo-se suas principais definições no espectro processual penal. No terceiro capítulo, elaboram-se algumas premissas com o intuito de se evitarem incompreensões quanto aos desenvolvimentos argumentativos posteriores. Em seguida, levantam-se os dados quantitativos disponibilizados por agências estatais entre 2020 e 2023. Após, destaca-se como e em que medida se reinterpretem as potencialidades político-criminais do ANPP, com algumas visualizações práticas dessa proposta de consensualidade penal ampliada. Por fim, sugere-se um aprimoramento legislativo. Métodos: os dois primeiros capítulos utilizam-se de raciocínio hipotético-dedutivo, baseando-se em compreensões mais amplas para deduções particulares sobre o objeto estudado. A técnica de pesquisa é predominantemente bibliográfica, seguida de pesquisa documental. No terceiro capítulo, entretanto, as peculiaridades justificam métodos próprios. O raciocínio utilizado – método de abordagem – é o indutivo, interpretando-se os dados empíricos para se obterem conclusões mais amplas. Em resposta ao problema, conclui-se que o alcance do ANPP transcende os espectros atuais de uso, desde que o instituto seja compreendido numa perspectiva político (processual) criminal alinhada aos princípios e preceitos previstos na Constituição de 1988. O ANPP é instituto com potencial para influenciar no aprimoramento do sistema de justiça criminal brasileiro, especificamente no tocante à (i) redução do número de pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade no sistema prisional e à (ii) redução da quantidade de processos criminais que tramitam no Poder Judiciário. Porém, passados mais de cinco anos, demonstrou-se que, ao contrário das expectativas originárias, o instituto não contribuiu efetivamente com o aprimoramento do sistema de justiça criminal. Ao menos não foi o que os dados empíricos analisados indicaram.

**Palavras-chave:** ANPP. Ministério Público. Consenso penal. Obrigatoriedade da ação penal. Política criminal.



## ABSTRACT

This work aims to analyze the current scope and political-criminal potentialities of the ANPP (Non-Prosecution Agreement), and consequently, to scrutinize the limits and possibilities of understanding this institute. The research question is: how to understand the ANPP from a political-criminal perspective that emphasizes extended penal consensus as a complement – and counterpoint – to the current criminal prosecution model? The choice of this topic is motivated both by the infancy of studies and by concerns regarding the polarized manner in which the ANPP is approached. The hypothesis is that, if understood from a political-criminal perspective that is resistant to the prevailing legalistic-dogmatic mold in the current criminal prosecution configuration, the ANPP has the potential to influence the improvement of the Brazilian criminal justice system. To achieve this goal, a harmonious approach is made between the faculties of the ANPP and the criminal procedural guarantees stipulated in the 1988 Constitution. The structure is divided into three chapters. In the first, brief dogmatic and legal notes on consensual instruments that emerged in Brazil after the 1990s are discussed, with an emphasis on the ANPP, as well as critical considerations about plea bargaining. The second chapter highlights the constitutional profile of the Brazilian Public Ministry, addressing the paradigm of resolutiveness in the criminal field. It also studies the mandatory and discretionary aspects of criminal prosecution, demonstrating how both could be reconciled. It concludes by analyzing criminal policy, covering its main definitions in the criminal procedural spectrum. In the third chapter, some premises are developed to avoid misunderstandings regarding subsequent argumentative developments. Next, quantitative data provided by state agencies are examined between 2020 and 2023. Then, the political-criminal potentialities of the ANPP are reinterpreted, with some practical visualizations of this proposal for extended penal consensus. Finally, legislative improvement is suggested. Methods: the first two chapters use hypothetical-deductive reasoning, based on broader understandings for particular deductions about the studied object. The research technique is predominantly bibliographic, followed by documentary research. However, the peculiarities of the third chapter justify its own methods. The reasoning used – method of approach – is inductive, interpreting empirical data to obtain broader conclusions. In response to the problem, it is concluded that the scope of the ANPP transcends its current usage spectrums, as long as the institute is understood from a political (procedural) criminal perspective aligned with the principles and precepts stipulated in the 1988 Constitution. The ANPP is an institute with potential to influence more as a procedural technique aimed at improving the Brazilian criminal justice system, specifically regarding (i) the reduction in the number of people serving custodial sentences in the prison system, and (ii) the reduction in the number of criminal cases in the Judiciary. After more than five years, it has been demonstrated that, contrary to the initial bets and expectations, the ANPP did not effectively contribute to the improvement of the criminal justice system. At least, this was not indicated by the analyzed data.

**Keywords:** Non-Prosecution Agreement. Public Prosecutor's Office. Plea bargaining. Mandatory prosecution. Criminal policy.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de ações penais instauradas entre 2020 e 2023 (procedimento ordinário).....	102
Tabela 2 – Quantidade de ações penais instauradas entre 2020 e 2023 (procedimento sumário).....	102
Tabela 3 – Quantidade global de encarcerados entre 2020 e 2023.....	104
Tabela 4 – Quantidade global de encarcerados (excluindo-se presos em domiciliar).....	105
Tabela 5 – Principais tipos penais responsáveis pelo encarceramento no Brasil.....	108
Tabela 6 – Casos novos de ANPP registrados no DATAJUD (Poder Judiciário).....	109
Tabela 7 – Comparativo por Estados: quantidade de ANPPs registrados em 2023.....	110
Tabela 8 – Comparativo entre ações penais e ANPPs entre 2020 e 2023.....	111
Tabela 9 – ANPPs celebrados entre 2019 e 2022.....	112
Tabela 10 – Denúncias oferecidas entre 2019 e 2022 (CNMP).....	112
Tabela 11 – ANPPs celebrados no MPF entre 2020 e 2022.....	113
Tabela 12 – ANPPs celebrados no MPMG entre 2021 e 2022.....	114
Tabela 13 – Tipos penais mais comuns nos ANPPs (amostra de 956 acordos).....	116
Tabela 14 – Comparação das três redações sobre ANPP entre 2017 e 2019.....	121

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 CONSENSUALIDADE PENAL E ACORDOS PENAIS</b> .....	21
1.1 APONTAMENTOS SOBRE A CONSENSUALIDADE PENAL NO BRASIL .....	21
1.2 INFLUÊNCIAS DO <i>PLEA BARGAINING</i> .....	27
1.3 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.....	37
1.3.1 Considerações preliminares, definição e natureza jurídica .....	38
1.3.2 Requisitos e condições.....	42
1.3.3 Cláusulas.....	45
1.3.4 O papel do magistrado na homologação .....	47
<b>2 O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-1988, OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL E LINEAMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL</b> .....	53
2.1 O PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	55
2.1.1 Delimitando o Ministério Público resolutivo .....	59
2.1.2 Resolutividade do Ministério Público no âmbito do sistema jurídico-penal.....	66
2.1.3 Acordo de não persecução penal como técnica resolutiva no âmbito criminal .....	70
2.2 OBRIGATORIEDADE E OPORTUNIDADE DA AÇÃO PENAL .....	71
2.2.1 Delimitando a obrigatoriedade da ação penal.....	72
2.2.2 Outra perspectiva: proposta de abordagem não dicotômica entre a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal.....	77
2.3 LINEAMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL.....	82
2.3.1 Aproximação conceitual: o que é política criminal? .....	83
2.3.2 Delimitando a política processual penal.....	88
2.3.3 Delimitando o papel do Ministério Público no cenário político-criminal.....	91
<b>3 POTENCIALIDADES E ALCANCE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL</b> .....	98
3.1 PRESSUPOSTOS DE CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA .....	98
3.2 O ATUAL ESTADO DE COISAS: UM OLHAR SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO.....	100
3.2.1 O atual quantitativo de processos criminais .....	101
3.2.2 Sistema prisional brasileiro: estatísticas atuais.....	103
3.2.3 Os números do ANPP no Brasil entre 2020 e 2023.....	109
3.3 DA TEORIA À PRÁTICA: VISUALIZANDO AS POTENCIALIDADES POLÍTICO-CRIMINAIS DO ANPP .....	118
3.4 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO LEGISLATIVO .....	127

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	129
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	140

## INTRODUÇÃO

Em 2017, o acordo de não persecução penal (ANPP) foi introduzido no ordenamento jurídico-penal brasileiro por meio de resolução oriunda do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>1</sup>. Posteriormente, em 2020, o referido instituto foi incorporado ao Código de Processo Penal (CPP), incrementando-se mais uma técnica consensual numa lista que, desde meados da década de 1990, vem sendo expandida no Brasil. O país acompanha uma tendência global de expansão dos métodos consensuais no âmbito criminal, como consequência da sobrecarga observada nas justiças criminais desde a segunda metade do século passado<sup>2</sup>.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar o atual alcance e as potencialidades político-criminais do ANPP e, por conseguinte, perscrutar quais são os limites e as possibilidades de compreensão do referido instituto. Para tanto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: como compreender o ANPP a partir de uma perspectiva político-criminal que enfatiza a consensualidade penal<sup>3</sup> ampliada<sup>4</sup> como complemento – e contraponto – à atual conformação persecutória-criminal, que prioriza a dedução da pretensão punitiva em juízo<sup>5</sup>?

<sup>1</sup> Art. 18, *caput*, da Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. [alterada pela Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>2</sup> CZERWIŃSKA, Dorota. O papel das cortes constitucionais e do TEDH em modelar os mecanismos de justiça negocial: – uma perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2022. p. 116-117. DOI: 10.22197/rbdpp.v8i1.681. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/681>. Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>3</sup> Opta-se, ao longo do texto, pela terminologia “consensualidade penal” em vez de “consenso penal”, “justiça consensual”, “justiça negociada”, “justiça pactuada” ou similares, embora não se questione que termos citados também estão corretos a depender do contexto. Contudo, todos eles serão mantidos caso sejam decorrentes das preferências dos autores abordados. Compreende-se que o termo “consensualidade” engloba diversas possibilidades ou estados, diferentemente de “consenso”, palavra que sugere concretude, o acordo em si.

<sup>4</sup> Reputa-se que a terminologia “consensualidade penal ampliada” é inédita (não há resultados de pesquisa em fontes abertas, inclusive para o termo “consenso penal ampliado”). Tem-se o seguinte resultado: “*Sua pesquisa não encontrou nenhum documento correspondente*”. Ver: <https://tinyurl.com/yu8uu6r9>. Acesso em: 22 nov. 2023. Assim, para os fins desta pesquisa, propõe-se a seguinte esboço conceitual: são um conjunto de iniciativas e estratégias político-criminais delineadas e autonomamente implementadas pelos Ministérios Públicos, caracterizando-se prioritariamente pelo uso de técnicas de consensualidade, como o ANPP, sem excluir outras, todas servindo como alternativa à formalização da ação penal (dedução da pretensão punitiva em juízo), visando dar uma resposta penal mais horizontal, humanizada e *menos* violenta, que prioriza a reparação dos danos à vítima e a efetiva reintegração social do investigado em contraposição à imposição de pena privativa de liberdade.

<sup>5</sup> Quanto à dedução da pretensão punitiva, apoia-se no sentido proposto por Dinamarco *et al*: “O Estado, através do órgão do Ministério Público, exerce a ação a fim de ativar a jurisdição penal; o Estado-Administração deduz sua pretensão perante o Estado-juiz, de forma análoga à que ocorre quando ele próprio se dirige ao Estado-juiz para obter um provimento jurisdicional não penal” (DINAMARCO, Cândido Rangel *et al*. **Teoria geral do processo**. 34. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 320).

Para além da atualidade – dado que o instituto é recente no panorama jurídico-penal brasileiro –, a escolha do tema motiva-se tanto pela incipiência dos estudos<sup>6</sup> quanto pela inquietação no tocante ao modo polarizado como o ANPP é abordado. Por um lado, notam-se perspectivas críticas, ou até mesmo contrárias, ante a compreensão de que o instituto poderá converter o processo penal adjudicativo brasileiro num modelo administrativo-gerencialista<sup>7</sup>. No oposto, posições mais indulgentes à utilização das técnicas de consensualidade penal<sup>8</sup>, embora se verá que alguns argumentos podem não estar ancorados em dados empíricos (refutações serão apresentadas no item 3.2 do terceiro capítulo). Também existe uma corrente intermediária, voltada para a contenção de danos<sup>9</sup>. Contudo, especialmente quando se busca uma compreensão do ANPP no escopo político-criminal, verifica-se uma lacuna nos estudos, que não vão muito além de exortar essas características, porém carecendo de aprofundamentos adicionais.

Então, para examinar sistematicamente o tema proposto, estruturar-se-á o trabalho em três capítulos. O primeiro será iniciado tecendo-se breves apontamentos dogmáticos e legais dos instrumentos e das técnicas de consensualidade penal surgidos no Brasil após a década de 1990 (1.1). Ilustram-se institutos como transação penal, suspensão condicional do processo e colaboração premiada, malgrado inexista compromisso com o aprofundamento teórico, porquanto não se enquadra no cerne do estudo.

Em seguida, delinear-se-ão algumas considerações críticas sobre o *plea bargaining*<sup>10</sup> e sua influência exercida sobre o ordenamento jurídico-penal brasileiro, fenômeno que se repete em âmbito mundial (1.2), evidenciando-se que a pesquisa não pretende elaborar aproximações com o instituto estadunidense. Para além das peculiaridades desde a origem até sua

---

<sup>6</sup> Pode-se afirmar que não há uma teoria própria sobre consensualidade penal no Brasil.

<sup>7</sup> GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Justiça negocial e acordo de não persecução penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 191. ano 30. p. 329-373. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. p. 15. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/104562361/justica\\_negocial\\_e\\_acordo\\_de\\_ao\\_persecucao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/104562361/justica_negocial_e_acordo_de_ao_persecucao_penal.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>8</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. **Revista de Processo**. vol. 318. ano 46. p. 51-74. São Paulo: Ed. RT, agosto 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>9</sup> VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Acordo de Não Persecução Penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

<sup>10</sup> “*En éste se negocia de antemano entre la fiscalía y la defensa el reconocimiento de culpabilidad del acusado, es decir, que de cierta forma se compra a través del reconocimiento de culpabilidad una considerable reducción de la pena que determina la fiscalía, de manera formal o informal, con el tribunal.*” (SCHÜNEMANN, Bernd. Cuestiones básicas de la estructura y reforma del procedimiento penal bajo una perspectiva global. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, v. 25, n. 76, p. 175-197, 2004. p. 176. Disponível em: <https://encurtador.com.br/iyUW7> . Acesso em 23 set. 2023).

aplicabilidade, as diferenças estruturais com relação ao ANPP são muitas, com destaque para a mais visível: o método brasileiro não permite a aplicação de pena privativa de liberdade, premissa à qual a pesquisa se manterá fiel.

Na sequência, elaborar-se-á um estudo sobre o ANPP, apresentando-se sua conceituação, natureza jurídica, requisitos e condições (itens 1.3.1 a 1.3.3). Neste espaço, será exibida sua arquitetura legal, pontuando-se os principais destaques doutrinários<sup>11</sup>, para além do exame das funções do magistrado no tocante à homologação do ANPP como condição de eficácia (item 1.3.4). Em resumo, o primeiro capítulo, de caráter mais introdutório, visa a compreender *lato sensu* os aspectos dogmáticos mais relevantes do ANPP para, logo em seguida, no segundo capítulo – este mais ajustado aos domínios da pesquisa – transferir a lupa para uma compreensão político-criminal tanto com relação aos limites quanto a eventuais ampliações dos espectros de possibilidades do instituto ora focado.

Dessa feita, iniciar-se-á o segundo capítulo destacando o perfil constitucional do Ministério Público brasileiro (item 2.1), instituição que vivenciou significativas transformações nas últimas décadas, justificando-se essa escolha pois ele é o titular da ação penal. Em consequência, pela doutrina dos poderes implícitos, está legitimado para figurar, em momento pré-processual, como uma das partes do acordo, sendo de relevo compreender esse arranjo sob os ditames da Constituição de 1988. O recorte seguinte dará mais especificidade a esse perfil constitucional, agora colmatado à órbita criminal, não sem antes abordar o denominado Ministério Público resolutivo (item 2.1.1). Em seguida, afunilar-se-á mais uma vez os estudos para compreender como essa resolutividade ministerial manifesta-se no campo criminal (item 2.1.2). Feitas essas delimitações subtemáticas, intentar-se-á esclarecer se o ANPP também pode ser visto como técnica resolutiva no âmbito criminal (item 2.1.3).

Além do mais, abrir-se-á um novo subeixo de estudo (item 2.2), com o escopo de realizar uma abordagem analítico-descritiva tanto da obrigatoriedade quanto da oportunidade da ação penal<sup>12</sup>. Suspeitando-se um constante movimento pendular entre uma adesão integral à obrigatoriedade<sup>13</sup> e, por sua vez, uma defesa à oportunidade, almejar-se-á demonstrar em que

---

<sup>11</sup> Artigo 28-A, incisos e parágrafos, do Código de Processo Penal (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>12</sup> Apoia-se no conceito de *ação penal* proposto por Dinamarco *et al*: “[É] o direito público subjetivo a um provimento do órgão jurisdicional sobre a pretensão punitiva” (DINAMARCO, Cândido Rangel *et al*. **Teoria geral do processo**. 34. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 320).

<sup>13</sup> JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011.

medida seria possível uma compatibilização entre ambas, uma terceira via não dicotômica (item 2.2.2).

Para fechar o capítulo, estudar-se-á o tema política criminal (item 2.3), elucidando-se seus principais conceitos, alertando-se para o desafio que esta tarefa imprime aos pesquisadores, por conta da multiplicidade de teorias, profusão de influxos e pela própria polissemia da palavra política. Não há intenção exauriente com o escopo de detalhar todas as perspectivas de um tema tão amplo, dado o grau de complexidade que essa empreitada demandaria. Em vez disso, a perspectiva é mais modesta: num primeiro momento, percorrer-se-á pelas principais definições (item 2.3.1), preferencialmente de autores afeitos à criminologia crítica. A partir desse primeiro desenvolvimento conceitual, elaborar-se-á um recorte para buscar compreender a política criminal no espectro processual penal (item 2.3.2) – política processual penal ou política criminal processual –, delineamento justificado pelo próprio objetivo de pesquisa, pois não se questiona que o ANPP é instituto inserto no âmbito processual penal, conquanto não se ignorem algumas influências que também o Direito Penal e a Criminologia possam exercer sobre ele.

Em obra denominada “O processo penal como instrumento de política criminal”, Fernandes faz uma justaposição entre processo penal e suas conformações político-criminais, propondo essa conexão desde que dentro dos limites constitucionalmente impostos. Essa linha de pensamento, que inclusive se acopla como uma das bases teóricas de sustentação da presente pesquisa, propõe, em resumo, “a inserção do processo penal no âmbito geral da política criminal, de modo que, em sua estruturação, leve-se em conta também as intenções político-criminais que orientam o Sistema Jurídico-Penal como um todo”<sup>14</sup>. Por sinal, essa posição aproxima-se da apresentada por Divan quando ele elabora a *política processual penal*, oriunda da política criminal, porém afastada de conceitos estanques das várias escolas e ideologias teóricas<sup>15</sup>.

Visualizada a política criminal na perspectiva processual penal, avançar-se-á para delimitar o papel do Ministério Público nesse cenário (item 2.3.3), examinando-se como e em que medida a referida instituição delineia e implementa diretrizes no âmbito criminal, compreensão que se torna de suma importância no contexto da presente pesquisa, que é, recorde-se, analisar os limites e as potencialidades do ANPP e, a partir daí, esboçar outras

---

<sup>14</sup> FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 53. Trecho idêntico à p. 829. Ainda: “não é equivocado afirmar que o processo penal passa a ser também ele um instrumento de política criminal, funcionando o Direito Processual Penal como a forma através da qual as proposições político-criminais actuam no modus da validade e da vigência jurídicas” (*Ibid.*, p. 830).

<sup>15</sup> DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal: uma reconfiguração da justa causa para ação penal**. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. p. 534.



possibilidades de emprego do instituto no âmbito do sistema de justiça criminal. Apenas compreendendo-se os limites de atuação do Ministério Público nesse espaço é que se possibilita indicar algumas proposições ao problema de pesquisa elaborado.

Por último, inaugurar-se-á o terceiro capítulo, subdividido em 4 tópicos. No primeiro, de caráter mais metodológico (item 3.1), elaborar-se-ão algumas premissas, que podem ser interpretadas como compromissos teóricos antecipadamente assumidos, com o intuito de se evitarem incompreensões quanto aos eventuais desenvolvimentos argumentativos voltados à ampliação do espectro de abrangência do ANPP. São estas as premissas: (i) rejeita-se qualquer proposta aproximativa entre o ANPP e as diversas técnicas de barganha praticadas no sistema processual penal estadunidense; (ii) não se albergam técnicas, métodos, procedimentos ou medidas político-criminais que possam agravar a situação jurídica do investigado; (iii) o eventual uso político-criminal do ANPP para crimes *abstratamente* considerados de maior potencialidade ofensiva não deve resultar na aplicação da pena privativa de liberdade<sup>16</sup>; e iv) a atuação do promotor de justiça criminal no âmbito pré-processual penal exige dele que mantenha o rigor quando for analisar a justa causa como condição prévia à propositura do ANPP.

Complementando as alusões acima, evitou-se a utilização de fundamentações efficientistas<sup>17</sup>, discursos economicistas, argumentos de custo-benefício ou um tributo a um governo empresarial<sup>18</sup>, numa lógica gerencial<sup>19</sup> para justificar qualquer construção argumentativa que postule a legitimidade da consensualidade penal ampliada. Esta escolha se deve ao entendimento de que tais abordagens desprezam as garantias processuais penais previstas na Constituição de 1988. Nessa medida, posturas críticas com relação ao instituto também serão assumidas, principalmente quanto ao questionamento de sua atual efetividade em termos macropolíticos.

---

<sup>16</sup> É claro que esta consideração inicial não exclui pesquisas futuras mais aprofundadas. Porém, como no momento não é objeto da presente pesquisa, preferiu-se seguir por linha que não incluía a pena privativa de liberdade na discussão.

<sup>17</sup> “O efficientismo prega o uso do direito penal como instrumento hábil a conter e reprimir a violência que grassa o meio social. É a providência primeira utilizada para prevenir, reprimir e controlar eventual prática criminosa e ilidir os conflitos sociais. Como consequências diretas da aplicação dessa teoria, destacam-se: a) aumento considerável das leis penais, com a criação de novos tipos; b) ampliação das penas de prisão e do respectivo tempo de cumprimento; c) maior rigidez nos regimes de execução; d) política da tolerância zero; e) redução da maioria penal; f) pena de prisão para usuários de drogas; e g) direito penal do inimigo” (SILVEIRA, Gerson Daniel Silva da. **O equilíbrio entre o garantismo e o efficientismo na justiça penal consensual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 80).

<sup>18</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalat. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 284.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 285.

Esclarecimentos devidos, passar-se-á à análise dos dados quantitativos e das estatísticas disponibilizadas por agências governamentais e não governamentais sobre o sistema de justiça criminal (item 3.2), lançando-se um olhar geral sobre (i) o quantitativo geral de processos criminais que tramitam no sistema de justiça criminal (item 3.2.1), (ii) os dados sobre o sistema prisional brasileiro, desde a quantidade de pessoas presas até as taxas de encarceramento e de ocupação (item 3.2.2) e (iii) os dados quantitativos de ANPPs celebrados no Brasil entre 2020 e 2023 (item 3.2.3), reconhecendo-se o desafio que é tentar compreender esses dados. A partir desse *giro empírico*, serão delineadas algumas problematizações, críticas e hipóteses parciais, que contribuirão para a apresentação da hipótese final.

De tal modo, com base tanto nos dados empíricos analisados quanto nas formulações desenvolvidas no segundo capítulo, delinear-se-á como e em que medida podem ser reinterpretados o alcance e as potencialidades político-criminais do ANPP, indicando-se nessa perspectiva como ele poderia contribuir efetivamente para o aprimoramento do sistema de justiça criminal brasileiro. Ademais, com direcionamento específico para os denominados crimes aquisitivos<sup>20</sup>, serão adiantadas algumas visualizações práticas de como o Ministério Público poderia atuar nesse espaço de consensualidade penal ampliada (item 3.3). Por fim, propor-se-á uma sugestão de aprimoramento legislativo (item 3.4), harmonizando-se essa proposta de atuação político-criminal com os dispositivos legais previstos no CPP.

Feito o resumo do que se pretende desenvolver nos capítulos, destacar-se-á abaixo a síntese do caminho metodológico empregado na pesquisa<sup>21</sup>. Com relação ao método de abordagem a ser utilizado, os dois primeiros capítulos serão frutos de um raciocínio hipotético-dedutivo, partindo-se de compreensões mais amplas para deduções particulares sobre o objeto estudado. Em outras palavras, “inicia-se pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual se formulam hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese”<sup>22</sup>. Quanto à técnica de pesquisa<sup>23</sup>, será

---

<sup>20</sup> “O conceito de crime aquisitivo não somente se relaciona com a sociedade que o criou, de consumismo exacerbado, característico da modernidade líquida, mas também com os bens jurídicos que são protegidos. Na esfera do direito penal pode-se dizer que um furto ou um roubo atingem um bem jurídico patrimonial, enquanto o tráfico de drogas tem como bem jurídico a saúde pública (não entro, aqui, na discussão da funcionalidade deste último conceito). Mas todos esses três crimes, aqueles que são os mais praticados na nossa sociedade, podem ser capitulados em termos criminológicos como crimes aquisitivos.” (SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia** [livro eletrônico]. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. local XVI).

<sup>21</sup> Frise-se que em cada início de capítulo também haverá complementos dos métodos de pesquisa.

<sup>22</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2023. p. 89.

<sup>23</sup> “Que são técnicas de pesquisa? Técnica é um conjunto de procedimentos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas para a obtenção de seus propósitos.” (*Ibid.*, p. 189).

predominantemente bibliográfica<sup>24</sup> (tendo como tipos e fontes bibliográficas<sup>25</sup> as publicações<sup>26</sup> – livros e artigos científicos de periódicos impressos e eletrônicos, com preferência pelas revistas Qualis A). Secundariamente, respaldar-se-á da pesquisa documental<sup>27</sup> (atos normativos de poderes e órgãos públicos), com destaque para resoluções e congêneres do CNMP<sup>28</sup>. Além disso, no tocante ao primeiro capítulo, realizar-se-á uma revisão de literatura dos temas e subtemas já indicados sob premissas descritivo-analíticas, utilizando-se de conteúdo bibliográfico predominantemente produzido pela dogmática processual penal. Contudo, no que diz respeito ao estudo do *plea bargaining* (item 1.2), ressalte-se que uma perspectiva crítica será lançada. Levando adiante, no tocante ao segundo capítulo, para além de procedimentos descritivo-analíticos baseados na dogmática, aportes crítico-criminológicos com relação ao estudo do tema ‘política criminal’ serão notados.

Prosseguindo-se para o último capítulo, é válido ressaltar as peculiaridades que justificam um detalhamento de método. Dessa forma, destaque-se primeiramente que o raciocínio utilizado – método de abordagem – será o *indutivo*, no qual “a aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)”<sup>29</sup>. É dizer: das compreensões particulares, individualizações e especificidades dos dados quantitativos analisados, propor-se-ão conclusões mais amplas. No tocante à técnica de pesquisa desse capítulo, será predominantemente documental, fazendo-se um levantamento de dados estatísticos por meio de fontes estatísticas<sup>30</sup>. Esses levantamentos decorrerão das seguintes fontes: Conselho

---

<sup>24</sup> “[A] pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, visto que propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.” (*Ibid.*, p. 200).

<sup>25</sup> “Em relação aos tipos e fontes bibliográficas, podemos dizer que, da mesma forma que as fontes de documentos, as bibliográficas variam, fornecendo ao pesquisador muitas informações e exigindo manipulação e procedimentos diferentes” (*Ibid.*, p.200).

<sup>26</sup> “Livros, teses, monografias, publicações avulsas, pesquisas, artigos científicos impressos e eletrônicos etc.” (*Ibid.*, p. 202).

<sup>27</sup> “A característica da pesquisa documental é tomar como fonte de coletas de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias.” (*Ibid.*, p. 190).

<sup>28</sup> Tais atos normativos serão pesquisados a partir da aba “Atos e normas”, disponível na parte superior central da página eletrônica oficial do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>29</sup> MARCONI; LAKATOS. *Op. cit.*, p. 89.

<sup>30</sup> “As fontes estatísticas abrangem os mais variados aspectos das atividades de uma sociedade, incluindo as manifestações patológicas e os problemas sociais.” MARCONI; LAKATOS. *Op cit.* p. 192.

Nacional de Justiça (CNJ)<sup>31</sup>, CNMP<sup>32</sup> e Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)<sup>33</sup>, não se excluindo outras que serão reportadas oportunamente.

Esse é o resumo do que advirá dos próximos capítulos, partindo-se da premissa de que “o trabalho do cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova”<sup>34</sup> ou, em outras palavras, de que “teorias científicas nunca são inteiramente justificáveis ou verificáveis, mas que, não obstante, são suscetíveis de se verem submetidas à prova”<sup>35</sup>.

Por fim, a partir do problema proposto, parte-se da seguinte hipótese preliminar de pesquisa: se for compreendido numa perspectiva político-criminal e, por conseguinte, refratária ao molde legalista-dogmático prevalecente na atual conformação persecutória-criminal, o ANPP terá *potencial* para influenciar no aprimoramento do sistema de justiça criminal

---

<sup>31</sup> No sítio eletrônico <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>, clicou-se em “Estatísticas” (aba superior). Adentrou-se no “Painel de Estatísticas do Poder Judiciário” (*Business Intelligence*). Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. A página possui indicadores, classificações, recortes e diversas taxionomias, que foram utilizadas para os levantamentos e análises do item 3.2 (terceiro capítulo). À época da pesquisa, os dados mais recentes tinham como recorte temporal o dia 31 de julho de 2023. Sobre “Justiça em Números”: “Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Desde 2022 o Justiça em números passou a utilizar a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ, de modo a conferir maior transparência, qualidade da informação, eficiência e racionalidade nas coletas primárias de dados processuais nos tribunais” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2023, Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 nov. 2023).

<sup>32</sup> Com as mesmas explicações inicialmente delineadas na nota anterior, destaca-se o principal sítio eletrônico pesquisado: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Sobre o “Ministério Público: um retrato”: “Nos termos do art. 1º, § 1º, da Resolução CNMP nº 74, de 19 de julho de 2011, a Comissão de Planejamento Estratégico atua na coleta de dados do Ministério Público da União e dos Estados referentes à estrutura de pessoal, tecnologia da informação, orçamentária e financeira), os quais são objeto de divulgação, pela Presidência do CNMP, na ferramenta online “Ministério Público: um retrato”, que apresenta dados sobre a atuação funcional e administrativa das unidades e ramos do Ministério Público, além do CNMP. A partir da 8ª edição (2019), a publicação “MP: Um Retrato” passou a ser editado em relatório de BI (Business Intelligence). A publicação em formato BI facilita o cruzamento e a análise de dados, além de permitir a criação de relatórios e painéis que favorecem o processo de tomada de decisão” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Sistema Prisional em números 2022**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/indicadores-de-gestao-e-atuacao-funcional-do-ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-um-retrato>. Acesso em: 21 nov. 2023).

<sup>33</sup> Sobre o Dados Estatísticos do Sistema Prisional – SISDEPEN: “O SISDEPEN é a ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, ele concentra informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária. O SISDEPEN foi criado para atender a Lei nº 12.714/2012 que dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança aplicadas aos custodiados do sistema penal brasileiro. As informações sobre os estabelecimentos penais, em posse da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), são resultado dos questionamentos presentes no Formulário de Informações Prisionais, respondido de forma eletrônica via SISDEPEN, semestralmente, por servidores indicados pelas administrações prisionais dos Estados, Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal” (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 21 nov. 2023).

<sup>34</sup> POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Trad. Leonidas Hegenberg, O. Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013, p. 30.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 41.

brasileiro. Para atingir esse desígnio, é indeclinável efetuar-se uma abordagem harmônica entre as faculdades do ANPP e as garantias processuais penais previstas na Constituição de 1988.

## 1 CONSENSUALIDADE PENAL E ACORDOS PENAIS

O Capítulo 1 está subdividido em três tópicos secundários. O primeiro apresenta um panorama evolutivo da consensualidade penal no Brasil, analisando-se os instrumentos negociais penais emergidos após a Constituição de 1988. Sem a intenção de aprofundar-se em institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo ou a colaboração premiada, o objetivo é fornecer uma contextualização desses mecanismos negociais e o cenário em que foram introduzidos. Posteriormente, no segundo tópico, considera-se relevante elaborar algumas críticas sobre o *plea bargaining*. O terceiro tópico examina a definição e a natureza jurídica do ANPP, seus requisitos, condições e cláusulas, além do papel do Poder Judiciário na homologação do ANPP.

### 1.1 APONTAMENTOS SOBRE A CONSENSUALIDADE PENAL NO BRASIL

Para Giacomolli, “[n]o Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1988, não se admitia o consenso no âmbito penal”<sup>36</sup>. Assim, o surgimento de instrumentos consensuais no ordenamento jurídico-penal adveio em meados da década de 1990<sup>37</sup>, passando a legislação brasileira<sup>38</sup> a prever institutos como transação penal, composição civil e suspensão condicional do processo<sup>39</sup>.

É certo que essa abertura negocial decorreu da Constituição de 1988<sup>40</sup>, ao amparar a possibilidade de soluções dialogadas nas infrações penais de menor potencial ofensivo, afastando-se de modelos coativos e verticalizados de solução de disputas<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no Processo Penal na perspectiva das garantias constitucionais**: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 395.

<sup>37</sup> ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual**. Controvérsias e desafios. 3. ed. Salvador: Editora Jusodivm, 2023. p. 198.

<sup>38</sup> Por questões de estilo, com o intuito de deixar a leitura a mais fluída possível – não sem compreender os desafios inerentes à escrita acadêmica –, todos os dispositivos legais referentes aos diplomas normativos indicados serão propositalmente omitidos no corpo do texto, e citados em nota de rodapé. Inicia-se com: Lei n.º 9.099/1995.

<sup>39</sup> Artigos 76, 74, 89, todos da Lei n.º 9.099/1995. Dezem aponta o *sursis* penal e o livramento condicional, disciplinados no Código Penal, como modelos de justiça consensual surgidos antes dos anos de 1990, listando-os como exemplos ao lado da composição civil, transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada e acordo de não persecução penal (DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 185-186).

<sup>40</sup> Artigo 98, inciso I, Constituição Federal de 1988.

<sup>41</sup> GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo penal**: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de San José da Costa Rica. 3.ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2016, p. 316.

Ao elucidar as motivações constitucionais que conduziram à adoção da Lei dos Juizados Especiais Criminais no Brasil, Tourinho Filho destaca diversas causas. Entre elas, ressalta-se a elevada quantidade de infrações de menor potencial ofensivo, que sobrecarregava o sistema judiciário, e o número alarmante de encarcerados, totalizando 110 mil<sup>42</sup>, em contraste com a capacidade de cerca de 60 mil vagas à época. Adicionalmente, a lei foi inspirada em modelos adotados por países europeus como Itália, Alemanha e Portugal. Vale mencionar também a influência da experiência brasileira com o Juizado de Pequenas Causas Cíveis, estabelecido em 1984<sup>43</sup>.

Além disso, o Brasil seguiu tendência de outros países da América Latina, embora não se tenha adotado o *plea bargaining*, ainda que ocorra uma certa aproximação com o *nolo contendere* – caso se queira buscar alguma semelhança entre os modelos<sup>44</sup> –, entendido como o desinteresse de questionar o mérito da acusação sem implicar assunção de culpa<sup>45</sup>.

Destaque-se que nesse período, no cenário onusiano, também surgiram as Regras de Tóquio<sup>46</sup>. Este documento, classificado como *soft law*, estabeleceu as regras mínimas das Nações Unidas para medidas alternativas à prisão. A iniciativa da ONU refletiu uma preocupação global com a implementação de medidas que, além de salvaguardar os direitos humanos, incentivassem a aplicação de penas não privativas de liberdade, sugerindo um modelo mais humanizado de justiça penal<sup>47</sup>. Embora as Regras de Tóquio não tenham força normativa

<sup>42</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>43</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais**. – 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 11-12.

<sup>44</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo penal norte-americano e sua influência. Texto (acrescido das notas) de conferência pronunciada em 23.8.2000, nas III Jornadas Brasileiras de Direito Processual Penal (Brasília). **Rev. Ministério Público**, Rio de Janeiro, RJ, (12), p. 89-100, 2000. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2818915/Jose\\_Carlos\\_Barbosa\\_Moreira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2818915/Jose_Carlos_Barbosa_Moreira.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>45</sup> NARDELLI, Marcela Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a *plea bargaining* norte-americana e suas traduções no âmbito da *civil law*. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, vol. 14., n. 1, p. 331-365, 2014. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index). Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>46</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade/ Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016.

<sup>47</sup> “5.1 Sempre que adequado e compatível com o sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça criminal podem retirar os procedimentos contra o infrator se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para a decisão sobre a adequação da retirada ou determinação dos procedimentos deve-se desenvolver um conjunto de critérios estabelecidos dentro de cada sistema legal. Para infrações menores, o promotor pode impor medidas não privativas de liberdade, se apropriado.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade/ Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016. p. 13).

vinculante, o fato é que exerceu influência persuasiva nos países que, como o Brasil, possuem – ao menos no campo normativo – a cultura de adesão às normas internacionais de direitos humanos.

Além do mais, essa nova abertura negocial do início dos anos de 1990 buscou implementar modelos processuais de consenso complementares aos de conflito existentes, não obstante os desafios de compatibilização dessas novas técnicas com o processo penal como exigência irrenunciável do Estado de Direito<sup>48</sup>.

Assim, em 1995, adveio a Lei dos Juizados Especiais Criminais, que, para além de mitigar e relativizar a obrigatoriedade da ação penal<sup>49</sup>, introduziu no ordenamento jurídico-penal um microsistema de natureza instrumental voltado à satisfação dos jurisdicionados e à pacificação social para os crimes de menor potencial ofensivo<sup>50</sup>, com a instituição de mecanismos despenalizadores impeditivos da imediata instauração da ação penal. A lei representou um marco por romper com o modelo processual penal tradicional de solução das lides<sup>51</sup>, mitigando o princípio da obrigatoriedade da ação penal, antes colocado de maneira absoluta, porém agora mais alinhado ao princípio da obrigatoriedade mitigada ou discricionariedade regradada<sup>52</sup>.

Contudo, destaque-se que essa primeira iniciativa de implementação da consensualidade penal foi cautelosa quanto ao alcance das ferramentas disponíveis<sup>53</sup>, malgrado tenha atingido o seu objetivo na época, ao estabelecer um rito procedimental mais flexível, informal e ágil<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. **Acordos sobre a sentença em processo penal: o fim do estado de direito ou um novo “princípio”?** Porto: Ordem dos Advogados Portugueses, Conselho Distrital do Porto, 2011, p. 16.

<sup>49</sup> FLORES, Melina Castro Montoya; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Acordo de não persecução penal e cível: solução negocial no combate à corrupção. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**. Ano XIX, v. 110 -out.-nov./2022, p.62-84, Porto Alegre: Magister, 2022, p. 66. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-magister-de-direito-penal-e-processual-penal/2022-v-18-n-110-out-nov>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>50</sup> FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: comentários à Lei 10.259, de 12.07.2001**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 54.

<sup>51</sup> NARDELLI, Marcela Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a *plea bargaining* norte-americana e suas traduções no âmbito da *civil law*. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, vol. 14., n. 1, p. 331-365, 2014. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index). Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>52</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1586.

<sup>53</sup> Limitou-se aos crimes de menor potencial ofensivo: “Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa” (BRASIL. **Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: DOU. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 27 nov. 2023).

<sup>54</sup> ISMAEL, André Gomes; RIBEIRO, Dialuas Costa; AGUIAR, Júlio Cesar de. *Plea bargaining: aproximação conceitual e breve histórico*. **Revista de Processo, São Paulo**, p. 429-449, 2017, p. 430. Disponível em:



Pois bem, caminhando para modelos consensuais<sup>55</sup>, o legislador inseriu no ordenamento jurídico-penal a colaboração premiada<sup>56</sup>, instituto considerando tanto negócio jurídico processual<sup>57</sup> quanto meio de obtenção de provas<sup>58</sup> em que as partes “definem a consequência jurídica que será irradiada em favor do colaborador”<sup>59</sup>, permitindo ao Estado-acusação a ampliação do conhecimento acerca da materialidade e da autoria da infração penal para além do colaborador, atingindo coautores e partícipes<sup>60</sup>.

Escreve Abade que o instituto é considerado uma técnica especial de investigação, utilizada principalmente no enfrentamento à macrocriminalidade, à criminalidade organizada e aos crimes de ‘colarinho branco’. Além de lidar com condutas criminais mais complexas, ele cumpre as obrigações decorrentes de tratados e convenções internacionais ratificados desde o início do século XXI. A autora destaca que sua convencionalidade já foi analisada pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o qual reconheceu a legitimidade dos países do bloco em incorporar essa prática em seus respectivos ordenamentos jurídicos<sup>61</sup>.

Sem embargo das divergências, a colaboração premiada é considerada expressão da justiça criminal negocial, ainda que não confundida como instrumento genérico de barganha<sup>62</sup>,

---

[https://www.academia.edu/download/54358227/Plea\\_bargaining\\_\\_aproximacao\\_conceitual\\_e\\_breve\\_historico.pdf](https://www.academia.edu/download/54358227/Plea_bargaining__aproximacao_conceitual_e_breve_historico.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>55</sup> MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. **Revista de Processo**. Vol. 318/2021. p. 51-74, ago./2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>56</sup> Hoje regulamentada pela Lei n.º 12.850/2013. Sabe-se que, antes da colaboração premiada, já existiam na legislação esparsa outros institutos parecidos, a exemplo da Lei n.º 9.269/96, que introduziu o §4.º ao Art. 159 do Código Penal, prevendo a possibilidade de redução da pena de um a dois terços se o coautor delatar à autoridade a extorsão praticada mediante sequestro, facilitando a liberação da vítima. Outras leis com conteúdo semelhante: 9.613/98, 9.807/99, 8.072/90, 8.137/90, 7.492/86. Ocorre que a Lei de 12.850/2013 unificou o tema e os institutos, por isso o seu reconhecimento como marco inaugural.

<sup>57</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Colaboração premiada** (livro eletrônico). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

<sup>58</sup> “Art. 3.º-A. O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos.” (BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 8 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: DOU. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 27 nov. 2023).

<sup>59</sup> DIDIER JR, Fredie; BOMFIM, Daniela. Colaboração Premiada (Lei n. 13.850/2013): natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. In: DIDIER JR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 2 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

<sup>60</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 57.

<sup>61</sup> ABADE, Denise Neves. Colaboração premiada no direito contemporâneo: análise do instituto à luz da jurisprudência nacional e das cortes internacionais de proteção de direitos humanos. In: BRITO, Alexis Couto de *et al.* **Perspectivas, possibilidades e desafios do direito penal e processual penal**. Vol. 2. Coleção Perspectivas, Possibilidades e desafios do direito Londrina: Ed. Thoth, 2023.

<sup>62</sup> VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Colaboração Premiada no Processo Penal** [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

sendo técnica especial de investigação capaz de coletar elementos de informação e provas em futuro processo penal. Diante da complexa criminalidade qualificada, os meios tradicionais de investigação revelaram-se muitas vezes insuficientes, constituindo não raro a colaboração premiada como a única alternativa viável para o desvendamento do crime<sup>63</sup>.

No que diz respeito ao papel do juiz nesse instituto negocial, não cabe a ele interferir no mérito das cláusulas entabuladas, limitando-se em identificar os requisitos formais presentes antes da homologação<sup>64</sup>, “por meio de critérios bastante desenvolvidos na teoria geral dos negócios jurídicos, inclusive com base nos conhecidos planos da existência, validade e eficácia”<sup>65</sup>.

É importante destacar que, no final de 2019, o acordo de colaboração premiada recebeu uma atualização legislativa significativa pela mesma lei que introduziu o ANPP no CPP<sup>66</sup>. Novas disposições foram estabelecidas para delinear de forma mais precisa seus limites e abrangência, incorporando também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Esse período coincidiu com intensos debates jornalísticos sobre os acordos firmados durante a 'Operação Lava Jato'. Uma mudança notável foi a inclusão explícita de que, em todas as etapas processuais, o réu delatado deve manifestar-se somente após o delator<sup>67</sup>. Essa prerrogativa de falar por último surgiu de uma decisão do STF, em 2019, estabelecendo que os réus têm o direito de apresentar alegações finais após os colaboradores, sob risco de nulidade do processo<sup>68</sup>. Em suma, a legislação passou a contar com diretrizes mais claras e detalhadas para a aprovação dos acordos<sup>69</sup>, numa tentativa de se expurgarem voluntarismos ou atuações excessivas pelo Ministério Público.

<sup>63</sup> CABETTE, Eduardo; SANNINI, Francisco. **Colaboração premiada como técnica especial de investigação criminal**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 41-42.

<sup>64</sup> MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 148.

<sup>65</sup> CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Colaboração premiada: lições práticas e teóricas de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Altera a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>67</sup> §10-A da Lei n.º 12.850/13 (BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 8 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: DOU. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 27 nov. 2023).

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas-corpus n.º 166.373**. Os réus têm direito de apresentar suas alegações finais após a manifestação das defesas dos colaboradores, sob pena de nulidade. Impetrante: Marcos Vidigal de Freitas Crissiuma. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Edson Fachin, 02 de outubro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5607116>. Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>69</sup> MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. **Crime organizado**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 188.

Mas é importante destacar que a colaboração premiada, embora seja uma técnica consensual, não se confunde com o ANPP, sendo mais um instrumento voltado precipuamente para a obtenção de provas e elementos de informação. Ademais, as críticas não são poucas, a ponto de Santos afirmar que “é um instituto que, ideologicamente, afina-se ao movimento de política criminal Lei e Ordem (*Law and Order*), de inspiração norte-americana”<sup>70</sup>.

Continuando, posteriormente à colaboração premiada surgiu a etapa mais recente que culminou no advento do ANPP. Recorde-se que os pavimentos iniciais retomam 2014, quando o CNMP instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público por meio da Resolução n.º 118/2014<sup>71</sup>. Promove-se a utilização de instrumentos de autocomposição, destacando a importância da redução da litigiosidade<sup>72</sup>. Consta expressamente as convenções processuais como mecanismos de solução e prevenção de litígios<sup>73</sup>.

Ao examinar a referida norma, Cabral, para além de correlacioná-la com o âmbito criminal, compreende que o CNMP reforçou a utilização de diversas espécies de convenções processuais, “seguindo orientação de décadas do ordenamento jurídico de permitir convencionalidade mesmo em espaços de direito público”<sup>74</sup>.

Em consequência, o ato *supra* abriu espaço para que o CNMP introduzisse pela primeira vez, no Brasil, o ANPP<sup>75</sup>, malgrado questionamento quanto a sua constitucionalidade por, em tese, incorrer em vício formal ao invadir competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal. Nessa linha, Vasconcellos, para quem os aprimoramentos feitos pela Resolução n.º 183/2018 – que incluiu o controle judicial – não foram suficientes para superar a inconstitucionalidade originária<sup>76</sup>. No mesmo sentido, Andrade e Brandalise, ao

<sup>70</sup> SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (delação) premiada**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 35.

<sup>71</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 27/01/2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> CABRAL, Antonio do Passo. As convenções processuais e sua celebração pelo Ministério Público. In: CAMBI, Eduardo *et al.* (orgs.). **30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018. p. 189.

<sup>75</sup> Por meio da Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017, posteriormente alterada pela Resolução n.º 183/2018 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 183, de 23 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1.º, 3.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 07 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018, p. 6. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023).

<sup>76</sup> VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro** 2. ed., Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 142.

compreenderem que o CNMP não teria legitimidade para editar leis processuais penais<sup>77</sup>. Lembre-se de que a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Ordem dos Advogados do Brasil ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com o argumento de que o CNMP excedeu sua competência ao legislar sobre matéria penal e processual penal, uma atribuição da União. Essas ações, até o momento, não foram apreciadas pelo STF<sup>78</sup>.

Em sentido inverso, Ó Souza, ao compreender que se trata de legítima regulamentação administrativa, ou arrumação estrutural da fase pré-processual decorrente de intervenção direta do Estado-administração visando inserir políticas constitucionalizadas com vistas a garantir a eficácia dos direitos fundamentais. Conclui pela constitucionalidade do ato normativo por inexistir invasão à reserva legal, por versar sobre regulamentação pré-processual<sup>79</sup>. Também Messias, para quem o CNMP utilizou-se de seu poder regulamentar, neste caso com a intenção de arquitetar nova política criminal com soluções alternativas, tratando-se de questões prévias e externas ao processo<sup>80</sup>.

Mas é certo que os debates sobre a constitucionalidade da Resolução arrefeceram com o advento da Lei n.º 13.964/2019, que acrescentou dispositivo específico<sup>81</sup> para regulamentar o ANPP, reproduzindo, em grande medida, a previsão contida na norma do CNMP. Considerando que o referido instituto será objeto de análise específica, limita-se a mencioná-lo aqui, remetendo-se a uma abordagem mais detalhada no item 1.3. Antes disso, porém, é pertinente apresentar alguns aspectos sobre o *plea bargaining*.

## 1.2 INFLUÊNCIAS DO *PLEA BARGAINING*

<sup>77</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações Preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 37, p. 239-262, dez. 2017, p. 249-250. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/77401/46266>. Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>78</sup> Ações diretas de inconstitucionalidade números 5.790 e 5.793. Consulta processual demonstra que os autos da ADI estão conclusos ao Relator desde 20.07.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5283027>. Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>79</sup> SOUZA, Renee do Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n.º 74, out/dez. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+%C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>80</sup> SANTOS, Mauro Messias do. Acordo de não persecução penal: confusão com o *plea bargaining* e críticas ao projeto anticrime. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 27, n.º 108. p. 235-254, out./dez. 2019, p. 244-245. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo\\_de\\_nao\\_persecucao\\_penal\\_confusao\\_com\\_o\\_plea\\_bargaining\\_e\\_criticas\\_ao\\_projeto\\_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf](https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo_de_nao_persecucao_penal_confusao_com_o_plea_bargaining_e_criticas_ao_projeto_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>81</sup> Artigo 28-A do Código de Processo Penal (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

No presente tópico, propõe-se inicialmente desenvolver uma abordagem descritiva do *plea bargaining*, seguida de uma análise crítica do instituto. O objetivo final é evidenciar que este estudo não visa a aproximar o ANPP às práticas de barganha do sistema jurídico-penal dos Estados Unidos. Entretanto, reconhece-se a influência que o modelo estadunidense exerceu tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina e na Europa continental. Abordar-se-á – não só aqui como também no decorrer da pesquisa – que as diferenças entre *plea bargaining* e ANPP não são poucas, sendo a mais visível a impossibilidade, no Brasil, de aplicação de pena privativa de liberdade (independentemente do regime) sem o devido processo penal.

Iniciando-se pelo conceito, para Langer, “*plea bargaining* estadunidense, por definição, presume uma concepção adversarial do processo penal como uma disputa entre duas partes diante de um julgador passivo”<sup>82</sup>, lembrando que sua influência nos diversos países de tradição *civil law* é inegável, constatação que se baseia nos estudos dos sistemas jurídicos de países como Alemanha, Itália, Argentina e França<sup>83</sup>.

No entanto, o autor sustenta que essas jurisdições interpretaram e adaptaram o instituto americano de formas distintas<sup>84</sup>. Isso sugere que não ocorreu uma americanização ou adversarialização do sistema de *civil law*, mas sua fragmentação<sup>85</sup>. Dessa forma, a metáfora do ‘transplante legal’ não é apropriada para explicar a relação entre o instituto estadunidense e os países de tradição jurídica *civil law*<sup>86</sup>. Em seu lugar, propõe a expressão ‘tradução legal’ (*legal translation*) como mais acertada para perceber esse fenômeno de transferência de ideias, inspirações e institutos jurídicos de sistemas estrangeiros, sem copiá-los em essência<sup>87</sup>.

A explicação acima justifica-se para compreender que os institutos negociais brasileiros não foram importados dos Estados Unidos, malgrado não se desconheçam influências que o mecanismo de origem estrangeira exerceu na conformação dos instrumentos negociais brasileiros.

---

<sup>82</sup> LANGER, Máximo. Dos transplantes jurídicos às traduções jurídicas: a globalização do *plea bargaining* e a tese da americanização do processo penal. **Delictae revista de estudos interdisciplinares sobre o delito**, vol. 2, n.º 3, p. 19-115, jul./dez., 2017, p. 73-74. Disponível em: <https://delictae.com.br/index.php/revista/article/download/41/38>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

Langbein, crítico do modelo negocial penal estadunidense<sup>88</sup>, identifica o *plea bargaining* quando “o promotor induz um criminoso acusado a confessar a culpa e renunciar seu direito a julgamento em troca de uma sanção criminal mais branda do que seria imposta se o acusado fosse considerado culpado após o julgamento”<sup>89</sup>. Aceita a proposta, o *prosecutor* fica dispensado de provar a culpa do acusado e o tribunal, de julgá-lo<sup>90</sup>. Cabe destacar que, apesar da continuidade da instituição do Júri, a justiça criminal americana resolve a maioria dos crimes graves por meio da barganha penal<sup>91</sup>. Dependendo da jurisdição, até 99% das condenações são alcançadas mediante confissão<sup>92</sup>.

Para Albergaria, *plea bargaining* é a negociação “cujo objecto integra recíprocas concessões e que contemplará, sempre, a declaração de culpa do acusado (*guilty plea*) ou a declaração dele de que não pretende contestar a acusação (*plea of nolo contendere*)”<sup>93</sup>. Madeira conceitua-o como “negociação de pena entre a acusação e a defesa, flexibilizando-se então o processo e dispensando-se o prosseguimento do feito”<sup>94</sup>. Em resumo, *plea bargaining* é todo o processo de pactuação prévio à resolução do caso penal; *plea bargain*, é a barganha, a simples tratativa; e *plea agreement* é o conteúdo do pacto, o acordo celebrado<sup>95</sup>.

Quanto às diferentes modalidades desse modelo negocial, embora existam várias outras devido às peculiaridades das legislações estaduais, as mais utilizadas são a *charge bargaining*

---

<sup>88</sup> Outro crítico conhecido é Schulhofer. Mais enfático, chamou o instituto de “desastre”, propondo sua abolição: “*plea agreements defeats the public interest in effective law enforcement at the same time that they deny defendants the benefits of a vigorous defense and inflict undeserved punishment on innocents who could win acquittal at trial. Plea bargaining is a disaster. It can be, and should be, abolished*” (SCHULHOFER, Stephen J. *Plea bargaining as disaster*. **Yale LJ**, v. 101, p. 1979-2009, 1991, p. 2009. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8708/79\\_101YaleLJ1979\\_1991\\_1992\\_.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8708/79_101YaleLJ1979_1991_1992_.pdf?sequence=2). Acesso em: 27 nov. 2023). Tradução nossa: “os acordos de confissão derrotam o interesse público na aplicação efetiva da lei ao mesmo tempo em que negam aos réus os benefícios de uma defesa vigorosa e infligem punições imerecidas a inocentes que poderiam obter a absolvição no julgamento. O *plea bargaining* é um desastre. Pode e deve ser abolido”.

<sup>89</sup> LANGBEIN, John H. *Torture and Plea Bargaining*. **The University of Chicago Law Review**. Faculty Scholarship Series, 1977, p. 8, tradução nossa. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4154&context=uclev>. Acesso em: 02 jul. 2023. No original: “*Plea bargaining occurs when the prosecutor induces a criminal accused to confess guilt and to waive his right to trial in exchange for a more lenient criminal sanction than would be imposed if the accused were adjudicated guilty following trial.*”

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>93</sup> ALBERGARIA, Pedro Soares de. *Plea bargaining*. Aproximação à justiça negociada nos E.U.A. Coimbra: Almedina, 2007, p. 22.

<sup>94</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1590.

<sup>95</sup> CASTRO, Ana Lara Camargo de. **Plea bargaining**: resolução pactuada nos Estados Unidos. 1 ed. 4. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 39.

e a *sentence bargaining*<sup>96</sup>. A primeira refere-se à imputação e o promotor de justiça compromete-se em retirar alguns tipos penais ou acusar com base no delito menos grave<sup>97</sup>. A segunda tem por escopo negociar a pena, aplicando-se uma mais benevolente do que a originária<sup>98</sup>. Contudo, nada impede um acordo misto, com a possibilidade de diminuição de imputações e de pena diminuída<sup>99</sup>.

A partir dessa breve exposição, percebe-se uma certa similaridade nas definições propostas, independentemente da orientação teórica. Em resumo, *plea bargaining* é o processo de negociação entre a acusação e o investigado, sob a orientação de uma defesa técnica, em que o reconhecimento da culpa resulta na dispensa de julgamento. Em troca, são oferecidas condições mais favoráveis do que a pena que seria imposta pelo juiz em caso de condenação.

Modelo disseminado nos EUA, Alschuler destaca que já em 1925 cerca de 90 % dos processados se declararam culpados em vez de serem julgados pelo júri, número que permaneceu nivelado nas décadas seguintes<sup>100</sup>. Os índices acima fizeram Fisher destacar que o *plea bargaining* triunfou sobre o julgamento tradicional americano e que essa ascensão serviu principalmente ao juiz e ao promotor: “*plea bargaining* triunfou. Sem sangue e clandestinamente, varreu a paisagem penal e levou nosso vencido Júri a pequenos bolsões de resistência”<sup>101</sup>. Na mesma linha, Burns, para quem o julgamento tradicional parece estar-se extinguindo com o tempo<sup>102</sup>.

Alschuler busca esclarecer equívocos comuns sobre o *plea bargaining*, criticando análises que, segundo ele, são mais retóricas do que fundamentadas em evidências concretas<sup>103</sup>. Ele contesta estudos sem base científica que frequentemente recorrem a explicações superficiais

<sup>96</sup> ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual**. Controvérsias e desafios. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. p. 127-129.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> “O *plea bargaining* ou *plea agreement*, ou ainda *plea deal*, consiste na negociação da declaração de culpa e surgiu nos Estados Unidos no século XIX, quando começaram a ser celebrados acordos informais entre a acusação e a defesa como forma de se agilizar a resolução dos casos criminais. Foi em meados daquele século, com o exponencial crescimento populacional, a intensa industrialização e o aumento das taxas de criminalidade, que se passou a sentir a complexificação do processo penal decorrente da aprovação das emendas constitucionais (IV, V, VI e VIII), que trouxeram garantias processuais aos acusados” (Ibid. p. 127-129).

<sup>100</sup> ALSCHULER, Albert W. Plea Bargaining and its history. **Columbia Law Review**. Vol. 79. January 1979, n. 1, p. 27, tradução nossa. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal_articles). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>101</sup> FISHER, George. *Plea bargaining's triumph*. **Yale LJ**, v. 109, p. 857-186, 1999, p. 859. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/9242/36\\_109YaleLJ857\\_2000\\_.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/9242/36_109YaleLJ857_2000_.pdf?sequence=2). Acesso em: 27 nov. 2023. No original: “*plea bargaining has triumphed. Bloodlessly and clandestinely, it has swept across the penal landscape and driven our vanquished jury into small pockets of resistance*”.

<sup>102</sup> BURNS, Robert P. **The death of the American trial**. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 2009.

<sup>103</sup> ALSCHULER, Albert W. Plea Bargaining and its history. **Columbia Law Review**. Vol. 79. January 1979, n. 1, p. 27, tradução nossa. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal_articles). Acesso em: 03 jul. 2023.

sobre o incremento do instituto em solo americano<sup>104</sup>. Muitos desses estudos erroneamente sugerem que o modelo teria origem na Inglaterra do século XVII ou que sempre fez parte do sistema de justiça estadunidense<sup>105</sup>. O autor ressalta que essas hipóteses não podem ser comprováveis pelo simples fato da inexistência somada à impossibilidade fática de examinar estatísticas confiáveis ou investigações empíricas cuidadosas dos tribunais da época, já que esse cuidado de armazenar dados dos tribunais é relativamente recente, praticamente inexistente no período citado<sup>106</sup>. Portanto, ressalta que os registros são mais confiáveis em assegurar que a prática começou a ganhar mais consistência a partir de meados do século XIX<sup>107</sup>. Esse período coincide com a Guerra Civil americana<sup>108</sup>, de onde provêm relatórios oficiais documentando tal formato. No entanto, ele ressalta que o modelo não foi adotado de maneira uniforme em todos os estados americanos, considerando a estrutura federativa do país e as variações nas legislações penais e processuais penais estaduais<sup>109</sup>.

Analisados os principais aspectos introdutórios sobre o *plea bargaining*, torna-se relevante aprofundar-se nos motivos que tornaram o consenso penal nos Estados Unidos o principal meio de resolução de casos, mesmo com a existência de um sistema de julgamento constitucionalizado.

A questão não é simples, mas uma explicação aparentemente paradoxal, que aqui se sintetiza, é bastante plausível: a maior profissionalização dos julgamentos a partir do final do século XIX, com o incremento de mais garantias processuais aos acusados, deixaram os julgamentos mais complexos e, por sua vez, demorados, resvalando no *plea bargaining* como solução alternativa para evitar o colapso do sistema de justiça criminal estadunidense, situação que será detalhada nos parágrafos seguintes, quando se apresentam as explicações doutrinárias.

Langbein, ao questionar as raízes da transição entre o predomínio do júri previsto na Constituição estadunidense e o modelo negocial, sugere que o formato de julgamento arquitetado originariamente tornou-se inviável por causa do incremento constante de garantias processuais, daí decorrendo uma profissionalização maior dos julgamentos e, conseqüentemente, tão complicado a ponto de deixá-lo impraticável em sua conformação

---

<sup>104</sup> *Ibid*

<sup>105</sup> *Ibid*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; FANTIN, Iago Abdalla. A negociação na justiça criminal no Brasil e o *plea bargaining*. **E-civitas – Revista científica do Curso de Direito do UNIBH**. Vol. X, n. 2. Dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/download/2237/pdf%2020>. Acesso em: 27 nov. 2023



original<sup>110</sup>. Para o autor, “ o julgamento do júri foi sobrepujado pela complexidade que o caracteriza hoje”<sup>111</sup>.

No mesmo caminho, Alschuler: o aumento das garantias e da complexidade do júri é o motivo da transição para a consensualidade penal<sup>112</sup>. No século XVIII, a instituição do júri julgava vários casos em um único dia, mas a média de um único julgamento, citando Los Angeles, passou a ser de 7,2 dias em 1968, tornando-se insustentável para o sistema de justiça criminal permanecer com aquela instituição como regra<sup>113</sup>. Soa estranho compreender que o incremento de direitos levou a uma nova conformação do modelo de justiça criminal, mas os argumentos são robustos<sup>114</sup>.

Apresenta a mesma explicação Feeley, para quem “a negociação aumentou na direta proporção da adversariedade”<sup>115</sup>. Seguindo via de mão dupla e, portanto, de não oposição entre o sistema adversarial e a barganha, o autor traz argumentos que desmistificam a romantização dos julgamentos realizados entre os séculos XVIII e XIX nos Estados Unidos. Ao contrário do

<sup>110</sup> LANGBEIN, John H. Torture and Plea Bargaining. The University of Chicago Law Review. Faculty Scholarship Series, 1977. p. 8. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4154&context=ucprev>. Acesso em: 02 jul. 2023.

<sup>111</sup> LANGBEIN, John H. Compreendendo a curta história do plea bargaining. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Plea bargaining**. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2019. p. 119.

<sup>112</sup> ALSCHULER, Albert W. Plea Bargaining and its history. **Columbia Law Review**. Vol. 79. January 1979, n. 1, p. 40, tradução nossa. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal_articles). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Nas palavras do autor: “Pode ser igualmente verdade, no entanto, que nosso sistema de resolução de casos criminais se tenha tornado absurdo tanto na complexidade de seus processos de julgamento quanto na maneira sumária com que evita o julgamento na grande maioria dos casos. Apesar de todos os elogios ao julgamento do Júri estadunidense, esse mecanismo de apuração de fatos tornou-se tão pesado e caro que nossa sociedade se recusa a fornecê-lo. (...) Quanto mais formal e elaborado for o processo de julgamento, mais provável é que esse processo seja subvertido por meio de pressões para a autoincriminação. Quanto mais simples e direto for o processo de avaliação, mais provável será que o processo seja usado”. No original: “*It may be equally true, however, that our system of resolving criminal cases has now become absurd both in the complexity of its trial processes and in the summary manner in which it avoids trial in the great majority of cases. For all the praise lavished upon the American jury trial, this fact-finding mechanism has become so cumbersome and expensive that our society refuses to provide it. (...) The more formal and elaborate the trial process, the more likely it is that this process will be subverted through pressures for self-incrimination. The simpler and more straightforward the trial process, the more likely it is that the process will be used.*” (*Ibid.*, p. 41-42).

<sup>115</sup> No original: “*negotiation has increased in direct proportion to adversariness*” FEELEY, Malcolm M. Plea bargaining and the structure of the criminal process. **Just. Sys. J.**, v. 7, p. 338, 1982. Disponível: [https://www.researchgate.net/profile/Malcolm-Feeley/publication/254162303\\_Plea\\_Bargaining\\_and\\_the\\_Structure\\_of\\_the\\_Criminal\\_Process/links/55798dc408aeb6d8c02051c4/Plea-Bargaining-and-the-Structure-of-the-Criminal-Process.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Malcolm-Feeley/publication/254162303_Plea_Bargaining_and_the_Structure_of_the_Criminal_Process/links/55798dc408aeb6d8c02051c4/Plea-Bargaining-and-the-Structure-of-the-Criminal-Process.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023. Para o autor: À medida que os requisitos do devido processo legal se expandiram, à medida que os recursos se tornaram mais acessíveis tanto na Promotoria quanto para o acusado criminalmente, à medida que a lei penal substantiva se desenvolveu e à medida que a disponibilidade e o papel do advogado de defesa se expandiram, as oportunidades tanto para o modelo adversarial quanto para a negociações aumentaram” (*Ibid.*, p. 340). No original: “*As the requirements of due process have expanded, as resources have become more accessible to both the prosecution and the criminally accused, as the substantive criminal law has developed, and as the availability and role of defense counsel have expanded, the opportunity for both adversariness and negotiations has increased*”.

argumento de que haveria o enfraquecimento do processo adversarial estadunidense, na verdade o que houve foi o inverso, pois nos séculos anteriores relatados, que, em tese, albergariam a era de ouro dos julgamentos americanos, os registros, pelo contrário, apontam que esses julgamentos eram amadores, sumários, simplórios e sem garantias do devido processo legal. Além do mais, eles eram organizados por não profissionais e o Poder Judiciário não possuía quadro próprio de servidores<sup>116</sup>.

Portanto, na contramão das explanações comuns que tentam explicar o crescimento da negociação penal naquele país, o autor sugere que o fenômeno decorreu “da própria natureza e estrutura do processo penal moderno, e não um resultado de fatores extralegais ou pressões organizacionais que fizeram com que o processo criminal se desviasse de seus verdadeiros propósitos”<sup>117 118</sup>.

Friedman segue essa vertente, ao considerar que o instituto “não pode ser explicado simplesmente como uma reação às condições das cortes lotadas. Está ligado a mudanças estruturais e sociais na justiça criminal”<sup>119</sup>. Em outras palavras, “fatores de fomento do *plea bargaining* não estão limitados a uns poucos advogados despreparados, promotores exaustos, ou juízes despreocupados, mas que são parte integrante da estrutura do próprio sistema

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 338-354.

<sup>117</sup> No original: “*is a product of the very nature and structure of the modern criminal process rather than a result of extralegal factors or organizational pressures that have caused the criminal process to deviate from its true purposes*”. Conforme o autor, “*the trial was relied on extensively when criminal justice was administered in a rough way, often by “amateurs”*”. *Ibid.*, p. 346. (...) “*In brief, as the criminal process became more professionalized, as other opportunities for the defense expanded, the need to rely on the trial to protect the interests of the accused declined*”. *Ibid.* p. 346. (...) “*If, as I contend, plea bargaining is the result of an expansion of adversariness, why is plea bargaining so often perceived as a sign of decline, decay or demise of the adversary system? Why do the old days of frequent trials appear to be preferable to the bargained justice of today? Let me suggest two reasons. The first I have already alluded to – the romantic yearning for a nonexistent yesterday. But in fact trials of say the nineteenth century were perfunctory affairs, where meaningful defenses were rarely offered and the accused was often dependent on the court*”. *Ibid.*, p. 351. Tradução livre: “o julgamento foi amplamente utilizado quando a justiça criminal foi administrada de forma grosseira, muitas vezes por “amadores” (p. 346). “Em suma, à medida que o processo criminal se tornou mais profissionalizado, à medida que outras oportunidades de defesa se expandiram, a necessidade de invocar o julgamento para proteger os interesses do acusado declinaram” (p. 346) (...) “Se, como eu afirmo, a *plea bargaining* é o resultado de uma expansão da adversidade, por que a prática é frequentemente percebida como um sinal de declínio, decadência ou morte do sistema adversarial? Por que os velhos tempos de julgamentos parecem ser preferíveis à justiça negociada de hoje? Deixe-me sugerir duas razões. A primeira a que já aludi – a saudade romântica de um ontem inexistente. Ocorre que, na verdade, os julgamentos do século XIX eram superficiais, em que defesas significativas raramente eram oferecidas e o acusado muitas vezes dependia do tribunal” (p. 351).

<sup>118</sup> FEELEY, Malcolm M. *Plea bargaining* e a estrutura do processo criminal. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Plea bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 57-58).

<sup>119</sup> No original: “*cannot be explained simply as a reaction to crowded court conditions. It is connected with structural and social changes in criminal justice, in particular, the rise of professional police and prosecutors*”. FRIEDMAN, Lawrence M. *Plea bargaining in historical perspective*. *Law & Soc'y Rev.*, v. 13, 1978. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/lwsocrw13&div=18&id=&page=>. Acesso em: 27 nov. 2023.

judiciário criminal”<sup>120</sup>, não bastando explicações quantitativas (aumento da criminalidade) para compreender um fenômeno tão complexo como esse.

Trazidas essas explicações mais doutrinárias, agora aborda-se a jurisprudência sobre o *plea bargaining*, que se consolidou nos anos de 1970, quando a Suprema Corte se pronunciou definitivamente e concluiu pela constitucionalidade da prática. O principal *leading case* apontado é o *Santobello x New York*. Na ocasião, reconheceu-se que os acordos penais não são apenas parte essencial do processo, como também altamente desejáveis<sup>121</sup>. O então *Chief Justice* pronunciou-se (Page 404 U.S 260):

A disposição das acusações criminais por meio de acordo entre o promotor e o acusado, às vezes chamado vagamente de ‘*plea bargaining*’, é um componente essencial da administração da justiça. Corretamente administrado, deve ser encorajado. Se todas as acusações criminais fossem submetidas a um julgamento em grande escala, os Estados e o Governo Federal precisariam multiplicar muitas vezes o número de juízes e instalações judiciais. A disposição das acusações após a confissão não é apenas uma parte essencial do processo, mas uma parte altamente desejável por vários motivos. Leva à disposição imediata e em grande parte final da maioria dos casos criminais; evita grande parte do impacto corrosivo da ociosidade forçada durante a prisão pré-julgamento para aqueles a quem foi negada a liberdade pendente de julgamento; protege o público dos acusados que tendem a continuar com a conduta criminosa mesmo quando estão em liberdade provisória; e, ao encurtar o tempo entre a acusação e a negociação, aumenta quaisquer que sejam as perspectivas de reabilitação dos culpados quando forem finalmente presos<sup>122</sup>.

Para além da chancela pela Suprema Corte, existe regulamentação do instituto americano nas *Federal Rules of Criminal Procedure*, especificamente a Regra n.º 11 do Título 4 (*Arraignment and Preparation for Trial*), que dispõe sobre as *Pleas*. O item (1), inserto no tópico *Entering a Plea*, prevê: “Um réu pode se declarar inocente, culpado ou (com o

<sup>120</sup> FEELEY, Malcolm M. *Plea bargaining* e a estrutura do processo criminal. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Plea bargaining*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 45.

<sup>121</sup> ALSCHULER, Albert W. Plea Bargaining and its history. *Columbia Law Review*. Vol. 79. January 1979, n. 1, p. 40. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal_articles). Acesso em: 03 jul. 2023.

<sup>122</sup> No original: “*The disposition of criminal charges by agreement between the prosecutor and the accused, sometimes loosely called "plea bargaining," is an essential component of the administration of justice. Properly administered, it is to be encouraged. If every criminal charge were subjected to a full-scale trial, the States and the Federal Government would need to multiply by many times the number of judges and court facilities. Disposition of charges after plea discussions is not only an essential part of the process, but a highly desirable part for many reasons. It leads to prompt and largely final disposition of most criminal cases; it avoids much of the corrosive impact of enforced idleness during pretrial confinement for those who are denied release pending trial; it protects the public from those accused persons who are prone to continue criminal conduct even while on pretrial release; and, by shortening the time between charge and disposition, it enhances whatever may be the rehabilitative prospects of the guilty when they are ultimately imprisoned. (Santobello v. New York, 404 U.S. 257, 260, 1971)*”. SPICER JR, Phillip R. Overview: Plea Bargaining in Texas. *Mary's LJ*, v. 14, p. 57, 1982. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stmlj14&div=13&id=&page=>. Acesso em: 05 jul. 2023.

consentimento do tribunal) *nolo contendere*”<sup>123</sup>. Neste último caso (*nolo contendere*), “[a]ntes de aceitar um fundamento de *nolo contendere*, o tribunal deve considerar as opiniões das partes e o interesse público na administração eficaz da justiça”<sup>124</sup>.

A vantagem do *nolo contendere* está em que sua utilização protege o acusado na esfera cível, pois ele não reconhece a culpa, embora não se verifique diferença relevante na esfera penal com relação à *guilty plea*<sup>125</sup>. Buscando similaridade do instituto com o consenso penal brasileiro, Grinover destacou que o *nolo contendere* é o que mais se aproxima da transação penal prevista na Lei n.º 9.099/1995<sup>126</sup>. O *Federal Rules of Criminal Procedure* também regulamenta a voluntariedade e a justa causa como condições indispensáveis à celebração da avença, ao disciplinar no item 2 que o procedimento seja voluntário<sup>127</sup>.

Essas são as linhas gerais do *plea bargaining*, instituto de utilização ampla para a solução das questões criminais no ordenamento jurídico-penal daquele país. Mas antes de encerrar, oportuno apontar as principais críticas ao instituto, que não são poucas.

Nesse sentido, Andrade destaca as seguintes: (i) violações de garantias processuais do acusado, para além de não haver genuíno ato voluntário de renúncia aos direitos; (ii) desigualdade acentuada entre acusado e órgão de acusação; (iii) relatos de pressões e coações psicológicas sobre os inocentes, que temem prisões com penas altas e de morte; (iv) diminuição da margem de atuação técnica da defesa quando o acusado declara a culpa; (v) disparidades na imposição de penas em casos semelhantes; (vi) não responsabilização de acusados por crimes

<sup>123</sup> No original: “*A defendant may plead not guilty, guilty, or (with the court’s consent) nolo contendere*”. THE COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Federal Rules Of Criminal Procedure**. Washington: U.S. Government Publishing Office: 2021. Disponível em: [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal\\_rules\\_of\\_criminal\\_procedure\\_-\\_december\\_2020\\_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_criminal_procedure_-_december_2020_0.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.

<sup>124</sup> No original: “*before accepting a plea of nolo contendere, the court must consider the parties’ views and the public interest in the effective administration of justice*” (*Ibid*).

<sup>125</sup> DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; FANTIN, Iago Abdalla. A negociação na justiça criminal no Brasil e o plea bargaining. **E-civitas – Revista científica do Curso de Direito do UNIBH**. Vol. X, n. 2. Dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/download/2237/pdf%2020>. Acesso em: 27 nov. 2023

<sup>126</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099 de 26.09.1995**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2002.

<sup>127</sup> “Antes de aceitar uma confissão de culpa ou *nolo contendere*, o tribunal deve abordar o réu pessoalmente em audiência pública e determinar que a confissão é voluntária, não resultou de força, ameaças nem promessas (exceto promessas num acordo de confissão);”. No mesmo sentido, o próximo item: “(3) Determinando a base factual para uma declaração. Antes de julgar uma confissão de culpa, o tribunal deve determinar se há uma base factual para uma confissão” (Tradução nossa) (THE COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Federal Rules Of Criminal Procedure**. Washington: U.S. Government Publishing Office: 2021. Disponível em: [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal\\_rules\\_of\\_criminal\\_procedure\\_-\\_december\\_2020\\_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_criminal_procedure_-_december_2020_0.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023).

que cometeram; (vii) ausência de busca da verdade dos fatos; (viii) inviabilização de participação da vítima; e (ix) inexistência de publicidade das negociações<sup>128</sup>.

Frise-se que não é escopo do trabalho se debruçar sobre todas as críticas do modelo americano, mas destacam-se algumas delas para indicar que o *plea bargaining* é sobremaneira diferente ao ANPP, embora algumas das questões indicadas *supra* também possam estar presentes no Brasil. Contudo, muitas críticas ao modelo estadunidense são peculiares àquele sistema, como exemplo as indicadas nos itens iii, viii e ix, que não encontram igual guarida no nosso sistema jurídico-penal.

Ademais, outras diferenças que não podem passar despercebidas são<sup>129</sup>: (i) o *plea bargaining* está incorporado à estrutura processual penal estadunidense, sendo instituto tipicamente de origem *common law*. Já o ANPP surgiu por meio de atos normativos recentes, aproximando-se da conformação *civil law*, embora não se neguem algumas interseções entre os institutos<sup>130</sup>; (ii) o *plea bargaining* é amplo tanto vertical (sem limitações dos tipos penais) quanto horizontalmente (em mais de 90% dos casos criminais), diferentemente do modelo brasileiro; e (iii) o *plea bargaining* dá-se no curso do processo penal, com medidas coercitivas, diferentemente do ANPP, que não permite a prisão<sup>131</sup>.

Além disso, o modelo estadunidense importa em condenação definitiva, diferentemente do brasileiro, em que o investigado será submetido à denúncia e ao julgamento em caso de descumprimento. Ou seja, não poderá o acusado norte-americano arrepender-se do acordo e, conseqüentemente, requerer a sua soltura para se submeter ao julgamento após o início do seu cumprimento na prisão<sup>132</sup>. Cabe assinalar que as regras do ANPP não permitem a imposição de

<sup>128</sup> ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual**. Controvérsias e desafios. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. p. 138-139.

<sup>129</sup> “Apesar de ter certa semelhança, o ANPP tem características e limites bem distintos do *plea bargaining* americano. Enquanto o *plea bargaining* nos EUA pode ser usado para uma variedade muito maior de crimes e envolve uma negociação mais ampla sobre a pena a ser cumprida, o ANPP tem um escopo mais limitado e objetivos bem definidos.” (SOARES FILHO, Sidney; Leitão, Iuri Rocha. *Justiça penal negociada: do ‘plea bargaining’ norte-americano ao acordo de não persecução penal brasileiro*. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Anais. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 193).

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>131</sup> SANTOS, Mauro Messias do. Acordo de não persecução penal: confusão com o *plea bargaining* e críticas ao projeto anticrime. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 27, n. 108. p. 238, out./dez. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo\\_de\\_nao\\_persecucao\\_penal\\_confusao\\_com\\_o\\_plea\\_bargaining\\_e\\_criticas\\_ao\\_projeto\\_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf](https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo_de_nao_persecucao_penal_confusao_com_o_plea_bargaining_e_criticas_ao_projeto_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>132</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 75. O mesmo autor destaca: “o acordo de não persecução penal deve ser cumprido voluntariamente pelo investigado (por isso, trata-se de instituto distinto do *plea bargaining* estadunidense). Assim, uma vez constatada eventual injustiça ou inconveniência no seu cumprimento, basta que o investigado requeira a sua rescisão ou mesmo que o descumpra, que, na seqüência, terá, em seu favor, um devido processo legal plenário, com todos os direitos e garantias, ainda

pena corpórea propriamente dita contra o beneficiário, mas medidas que mais se aproximam com penas restritivas de direito<sup>133</sup>.

Nesse sentido, ao apontar que as obrigações têm natureza negocial como equivalente funcional da pena, Cabral destaca que o “acordo não impõe penas, apenas estabelece direitos e obrigações de natureza negocial”<sup>134</sup>.

Por fim, importante destacar um ponto pouco discutido, mas relevante: o sistema jurídico-penal brasileiro, diferentemente do estadunidense, não conta com a garantia da instituição do júri como regra para o julgamento de todos os crimes, exceto os dolosos contra a vida<sup>135</sup>, de forma que esse fator, por si só, expõe sobremaneira uma diferença marcante com relação ao estadunidense, influenciando, por conseguinte, numa dinâmica e *práxis* processual completamente distintas.

Em complemento, finaliza-se ressaltando que, para os propósitos desta pesquisa, é inconcebível tentar incorporar um modelo no qual a negociação entre o órgão de acusação e o imputado resulte na aplicação de uma pena privativa de liberdade. Tal medida é extremamente gravosa, só podendo decorrer, no Brasil, de procedimento judicial, a partir de uma decisão do juiz que assegure o contraditório e a ampla defesa, regramentos que são impostos pela garantia do devido processo legal. Não se concebe a realização de um acordo penal que não seja um instrumento alternativo à prisão, pois esses instrumentos só são legítimos se puderem servir como mecanismos de desencarceramento e de filtro à criminalização secundária, reduzindo-se os efeitos individuais irrecuperáveis e sociais negativos promovidos pelo cárcere e pelo processo penal tradicional. É dizer, para concluir: na estrutura processual penal constitucional brasileira, não é possível legitimar as práticas negociais decorrentes do sistema jurídico-penal estadunidense. Feitas essas considerações, o próximo tópico abordará o acordo de não persecução penal.

### 1.3 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

---

que conte com os riscos de sofrer uma sentença condenatória. Em outras palavras, o acordo não é um caminho sem volta” (p. 55).

<sup>133</sup> “De tal forma, o acordo de não persecução penal é menos invasivo, já que afasta a aplicação da pena privativa de liberdade, mas prevê possibilidades de negociação de penas restritivas de direito.” (LIMA, Renata Apolinário de Castro et al. O acordo de não persecução penal nas ações penais públicas como acordo coletivo. *In*: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Anais. Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. 343).

<sup>134</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 92.

<sup>135</sup> Artigo 5º, XXXVIII, da Constituição de 1988 (BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jul. 2023).

Nos próximos segmentos, será abordado o ANPP em quatro subdivisões. A primeira apresentará considerações iniciais sobre o instituto, incluindo sua definição e natureza jurídica. Seguem-se a segunda e a terceira, focadas nos requisitos, condições e cláusulas necessárias para sua aplicação, conforme estabelecido pela legislação pertinente. Por fim, a última discutirá o papel do Poder Judiciário no processo de homologação do ANPP, enfatizando sua importância e implicações no contexto delineado.

Ressalta-se que, neste tópico, não se busca um aprofundamento analítico-descritivo do instituto em análise. Ao invés disso, opta-se por uma delimitação mais concisa, o suficiente para o desenvolvimento dos capítulos seguintes, que se alinham mais diretamente com os escopos principais da pesquisa.

### 1.3.1 Considerações preliminares, definição e natureza jurídica

A flexibilização do processo penal pode-se manifestar em alguns planos, a exemplo da estabelecida pelo legislador (flexibilização legislativa), a praticada pelo juiz (flexibilização judicial) e a decorrente de acordo entre as partes, ou flexibilização consensual<sup>136</sup>. Nesta última, manifesta-se o ANPP como um dos instrumentos disponíveis no espaço de consensualidade penal.

Com o advento da Lei n.º 13.964/2019, o ANPP passou a figurar expressamente no CPP, seguindo tendência na qual inovações legislativas inserem novos mecanismos consensuais no ordenamento jurídico-penal brasileiro, alargando as possibilidades de gestão dos conflitos penais<sup>137</sup>. Embora a lei citada tenha incluído pela primeira vez o instituto no CPP, é seguro dizer que seu advento se deu por meio de ato normativo do CNMP, consoante apontamento trazido ao final do item 1.1<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1581.

<sup>137</sup> VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Colaboração premiada e negociação na justiça criminal brasileira: acordos para aplicação de sanção penal consentida pelo réu no processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 166. ano 28. 2020. p. 242.

<sup>138</sup> “Os integrantes do Ministério Público que idealizaram esse novo mecanismo de consenso para o processo penal pretendiam que sua introdução no ordenamento jurídico-penal pátrio se desse a partir do Projeto de Lei do Senado n.º 513/2013. Entretanto, como sua tramitação não avançou no Parlamento brasileiro, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017, alterada pela Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018, destinada a disciplinar a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Parquet, optou por instituir o referido tipo de acordo, a ser celebrado com o investigado a fim de que, mediante o cumprimento de condições, ocorresse a resolução antecipada do caso, resultando no arquivamento da investigação.” ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual**. Controvérsias e desafios. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. p. 247.

Quanto ao conceito, trata-se de negócio jurídico processual que permite aos celebrantes a estipulação de condicionantes cuja aceitação e cumprimento levará, ao final, a extinção da punibilidade<sup>139</sup>, abreviando a solução do conflito penal<sup>140</sup>. Firmado entre o Ministério Público e o investigado em fase extraprocessual, é mecanismo de simplificação procedimental, que também possui caráter penal material, com reflexos no poder punitivo estatal<sup>141</sup>, a ele se aplicando, com os devidos temperamentos, a sistemática da teoria geral do negócio jurídico advinda do Direito Civil<sup>142</sup>.

O ANPP consiste em ajuste cabível para casos de média gravidade, entre o agente ministerial e o investigado, pactuando-se condições, com a necessidade de homologação pelo juiz<sup>143</sup>. Evita-se o oferecimento da denúncia, e o adimplemento integral evitará a propositura de ação penal pelo Ministério Público, resultando na extinção da punibilidade do acordante<sup>144</sup>. Em outras palavras, uma composição que, após a confissão e o preenchimento dos requisitos, o cumprimento das condições levará ao não oferecimento da denúncia e à extinção da punibilidade, malgrado compreendam que a natureza jurídica seja de direito subjetivo do investigado<sup>145</sup>. Assim, o ANPP “constitui a nova ferramenta de resolução consensual de casos penais do sistema jurídico-legal brasileiro”<sup>146</sup>.

<sup>139</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 186.

<sup>140</sup> SAAD, Marta. **Código de Processo Penal comentado**. [livro eletrônico]. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://nextproview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/144659041/v4/page/RL-1.7>. Acesso em: 02 jul. 2023.

<sup>141</sup> VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Acordo de Não Persecução Penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 37-38. Discute-se na doutrina a atecnia da expressão “extinção da punibilidade”: “Afirmamos não se cuidar propriamente de extinção de punibilidade, uma vez que estamos numa fase pré-processual investigativa, ou seja, sem réus, sem processo, sem devido processo legal, sem contraditório, sem ampla defesa”. BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos criminais**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 85.

<sup>142</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. – 5. ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 142. “Esses conceitos civilistas são imprescindíveis para se avaliarem seus fundamentos, a partir da observância dos três planos da escada ponteana de existência, validade e eficácia, pressupondo a verificação de ausência de erro, dolo ou coação (existência), adequação do acordo às regras jurídicas (validade) e a homologação do acordo para que ele possa produzir seus efeitos (eficácia).” (BERMUDEZ, André Luiz; ROSA, Alexandre Morais da; ROSA, Luísa Walter da. **Como negociar o Acordo de não persecução penal: limites e possibilidades**. Florianópolis: Ematis, 2021, p. 43-46).

<sup>143</sup> PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: JH Mizuno, 2021, p. 15-17.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> WUNDERLICH, Alexandre *et al.* **Acordo de não persecução penal e colaboração premiada: após a Lei Anticrime**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.p. 37-49.

<sup>146</sup> ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. p. 246.:



Portanto, como negócio jurídico direcionado à veiculação de política criminal pelo Ministério Público<sup>147</sup>, também compreendido como “instrumento jurídico extraprocessual”<sup>148</sup> realizado numa fase quase contratual com mitigação da autonomia dos celebrantes<sup>149</sup>, não se trata de direito subjetivo do investigado, ou seja, não obriga o Ministério Público, tampouco garante ao investigado a sua celebração, sendo este o entendimento predominante. Nesse sentido, “simplesmente, permite ao *Parquet* a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela instituição”<sup>150</sup>. Não sendo direito subjetivo<sup>151</sup>, “depende do poder discricionário do Ministério Público enquanto titular exclusivo da ação penal”<sup>152</sup>.

Correlacionando o instituto com a Teoria dos Jogos, Rosa *et al.* destacam a amplificação dos espaços de consenso como fatores que alteraram o objeto do jogo existente num modelo linear de processo<sup>153</sup>. Opera-se agora sob a lógica dos negócios jurídicos, destacando que nesses casos não há jogo de soma zero<sup>154</sup>. A estratégia dominante dos jogadores no ANPP é a obtenção de recompensas, com táticas que serão levadas a essa otimização<sup>155</sup>. As informações disponíveis são o meio para modelar o jogo, partindo-se da compreensão de que o resultado não depende exclusivamente do desempenho dos jogadores, mas das estratégias utilizadas durante o período de negociação, com enfoque no convencimento cooperativo<sup>156</sup>.

Ao escreverem sobre as origens remotas do instituto, Brandalise e Andrade apontam semelhanças com o *plea of nolo contendere*, pois, para além da viabilidade acusatória, não se

---

<sup>147</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 92.

<sup>148</sup> BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos criminais**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 83.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>151</sup> Em sentido contrário: “a recusa do Ministério Público em oferecer o “Acordo de Não Persecução Penal” pode ser objeto de controle judicial por meio da garantia fundamental do *habeas corpus*, instrumento processual adequado para assegurar a plena efetividade do direito à liberdade de locomoção. E, por consequência, o Poder Judiciário poderá conceder o benefício ao investigado, ainda que à revelia do Parquet, sempre que os requisitos legais estiverem presentes” (RESENDE, Augusto César Leite de. Direito (Subjetivo) ao Acordo de Não Persecução Penal e Controle Judicial: Reflexões necessárias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 6. n. 3., p. 1543-1582, set./dez. 2020, p. 1576. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.347>. Acessado em: 13 jul. 2023).

<sup>152</sup> WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Expansionismo punitivo e acordo de não persecução penal: garantias processuais em risco? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 191/2022. p. 285-304. Jul. Ago. 2022.

<sup>153</sup> ROSA, Alexandre Morais da *et al.* **Como negociar o Acordo de não persecução penal**: limites e possibilidades. Florianópolis: Emails, 2021, p. 120-121.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> BERMUDEZ, André Luiz; ROSA, Alexandre Morais da; ROSA, Luísa Walter da. **Como negociar o Acordo de não persecução penal**: limites e possibilidades. Florianópolis: Emails, 2021, p. 120-121.

contestam os crimes imputados e sua aceitação não produz reflexos na culpabilidade do acordante, pelo que não produzirá efeitos na esfera cível<sup>157</sup>.

Contudo, essa posição poderá ser contestada em breve, pois o CNMP vem discutindo a possibilidade de produção de efeitos do ANPP também na esfera cível, reflexo do Movimento Nacional de Defesa dos Direitos da Vítima, tramitando Proposição<sup>158</sup> com o intuito de alterar a Resolução n.º 181/2017 e adequá-la à Lei n.º 13.964/2019, aumentando a participação da vítima<sup>159</sup>, ao determinar que “o membro do Ministério Público deverá diligenciar para que a vítima ou, na ausência dessa, seus respectivos familiares participem do acordo de não persecução penal com vistas à reparação dos danos causados pela infração”<sup>160</sup>, apesar de sua participação não ser condição de eficácia do acordo<sup>161</sup>. Mas chama bastante atenção o seguinte teor: “a cláusula relativa à composição de danos civis poderá ser pactuada com caráter de irrevogabilidade, constituindo título executivo de natureza cível apto à execução, mesmo na hipótese de posterior rescisão do ANPP”<sup>162</sup>.

Escreve sobre as vantagens do ANPP o autor Rocha, ao comentar que o sistema de justiça criminal ganhou um aporte em agilidade, permitindo que os agentes processuais se ocupem de processos mais complexos, o que contribui para a diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário. Além disso, a inexistência de registro na certidão de antecedentes criminais

---

<sup>157</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Resolução n.º 181 do CNMP – artigo 18. *In*: ANDRADE, Mauro Fonseca; FISCHER, Douglas. (orgs.) **Investigação criminal pelo Ministério Público**: comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 237.

<sup>158</sup> Proposição n.º 1.01010/2021-77. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 07 de agosto de 2017, para adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

<sup>159</sup> Dispõe o inciso II do §4.º do art. 18-A: “a vítima, sempre que possível acompanhada de advogado ou defensor público, poderá figurar como interveniente no ANPP, no que diz respeito à reparação dos danos civis decorrentes da infração penal” (*Ibid*).

<sup>160</sup> *Ibid*.

<sup>161</sup> Para auxiliar nas diligências de aproximação da vítima nas tratativas do ANPP, a proposta indica a possibilidade de participação do delegado de polícia, prevendo no inciso VI que: “o órgão de execução ministerial poderá requisitar à Autoridade Policial responsável pela investigação que traga aos autos, documentalmente, elementos de convicção que permitam estimar o dano suportado pela vítima e a capacidade econômica do investigado, sem prejuízo de a própria vítima complementar ou modificar tal documentação antes da celebração do acordo com o investigado” (*Ibid*).

<sup>162</sup> Também: “IV- na hipótese de não comparecimento da vítima ou da sua discordância em relação à composição civil dos danos, o montante a ser pactuado pelo Ministério Público nos termos do Art. 28-A, I, do CPP, deverá ser expressamente ressaltado como valor mínimo, não impedindo a busca da reparação integral do ofendido por meio das vias próprias” (*Ibid*).

diminui o estigma social imposto ao investigado, reverberando em chances mais altas de ressocialização do agente<sup>163</sup>.

Explicitadas as considerações iniciais sobre o instituto em comento, para além da conceituação e da natureza jurídica, passar-se-á, a seguir, à exposição dos requisitos e condições previstos em lei para sua celebração.

### 1.3.2 Requisitos e condições

O CPP prevê alguns requisitos e condições para a celebração do ANPP, também tratados como pressupostos objetivos e subjetivos à celebração<sup>164</sup>. Não é intenção realizar uma abordagem pormenorizada de cada um desses pressupostos para a celebração do ANPP, por não ser essencial ao desenvolvimento dos próximos capítulos, motivo pelo qual optou-se por englobar num único tópico o conteúdo proposto.

No que diz respeito aos requisitos positivos<sup>165</sup>, o primeiro refere-se ao Ministério Público não vislumbrar hipótese de arquivamento: o acordo “não pode se prestar para ser instrumento de obtenção da justa causa para a investigação”<sup>166</sup>, muito menos como alternativa do promotor que enxergar a inviabilidade no oferecimento da denúncia por falta de provas, não podendo ser “prêmio de consolação” ou se transformar em pena mais branda contra o cidadão que não deveria ser punido<sup>167</sup>. O promotor de justiça criminal precisa ser rigoroso quando for analisar a justa causa como condição prévia à propositura do ANPP.

O segundo diz respeito à confissão formal e circunstanciada do investigado<sup>168</sup>: esta confissão não precisa ser feita em delegacia, podendo o investigado optar por confessar

<sup>163</sup> ROCHA, André Aragão. **Acordo de não persecução penal: aspectos teóricos e procedimentais**, atualizado conforme a Lei 13.964/2019 (pacote anticrime). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 9.

<sup>164</sup> Esses requisitos e condições estão previstos tanto no *caput* e incisos quanto nos incisos do parágrafo segundo do Artigo 28-A do CPP (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>165</sup> DEZEM, Guilherme Madeira; SOUZA, Luciano Anderson. **Comentários ao Pacote Anticrime: Lei 13.964/2019**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 103.

<sup>166</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 120.

<sup>167</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2021, p. 105.

<sup>168</sup> Em 13 de julho de 2023, o Ministério Público do Mato Grosso expediu Recomendação Conjunta n.º 02/2023-PGJ/CGMP, prevendo a desnecessidade de confissão para a celebração do ANPP. Com fundamento no direito à não autoincriminação (princípio do *nemo tenetur se detegere*), o ato normativo prevê no Art. 1.º: “O membro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso que oficia na seara criminal, quando analisar as condições para oferecimento de Acordo de Não Persecução Penal, pode dispensar, com fundamento nos argumentos que amparam a presente recomendação, o requisito da confissão formal e circunstancialmente da prática de infração penal, tendo em vista o direito constitucional da não autoincriminação disposto no Art. 5.º, LXIII, da Constituição da República de 1988” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO. **Nota Técnica Conjunta n. 01/2023**. Confissão no

diretamente no Ministério Público<sup>169</sup>. Também o Conselho da Justiça Federal, ao apontar que “a inexistência de confissão do investigado antes da formação da *opinio delicti* do Ministério Público não pode ser interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal”<sup>170</sup>. Ademais, Nucci entende pela ilicitude da utilização da confissão como meio de prova em eventual processo criminal caso ocorra a rescisão do acordo, destacando que o direito ao silêncio garantido na Constituição de 1988<sup>171</sup> protege a defesa de qualquer consequência negativa ou prejuízo ao acusado<sup>172</sup>.

O terceiro é que a prática de infração penal tenha ocorrido sem violência ou grave ameaça: aponta-se que a vedação legal está dirigida à violência contra a pessoa, permitindo a celebração de ANPP nos casos de violência contra a coisa, conquanto essa vedação em casos de violência contra a pessoa pareça desproporcional em alguns casos tendo em vista que, por exemplo, os crimes de lesão corporal e ameaça permitem a possibilidade de transação penal<sup>173</sup> (nos capítulos seguintes esse requisito será analisado com mais profundidade, e outras possibilidades serão dialogadas para que sejam superadas algumas limitações que não se fundamentam a partir de um ponto de vista político-criminal)<sup>174</sup>.

O quarto destaca que a pena mínima cominada deverá ser inferior a quatro anos<sup>175</sup>: as causas de aumento e diminuição de pena influem na verificação da pena mínima cominada em

---

acordo de não persecução penal. Desnecessidade. Cuiabá, 5 de julho de 2023. Cuiabá: MPMT, 2023. Disponível em: <https://www.mpmpt.mp.br/conteudo/58/127182/pgj-e-corregedor-dispensam-confissao-formal-para-a-celebracao-de-anpp>. Acesso em: 15 jul. 2023).

<sup>169</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 657.165/RJ**. Acordo de não persecução penal. Poder-dever do Ministério Público. Ausência de confissão no Inquérito Policial. Não impedimento. Impetrante: DPE/RJ. Impetrado: TJ/RJ. Relator: Rogerio Schietti Cruz, 9 de agosto de 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=HC%20657165>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>170</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n.º 13**. I Jornada de Direito e Processo Penal. A inexistência de confissão do investigado antes da formação da *opinio delicti* do Ministério Público não pode ser interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 10 a 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1433>. Acesso em 19 jul. 2023.

<sup>171</sup> Art. 5.º, LXIII, CF/88 (BRASIL. **Constituição Federal (1988)**). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jul. 2023).

<sup>172</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Pacote anticrime comentado**: Lei 13.964, de 24.12.2019. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 76.

<sup>173</sup> ARAS, Vladimir. O acordo de não persecução após a Lei 13.964/2019. In: CAVALCANTE, André Clark Nunes [et al.]. **Lei anticrime comentada**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 193.

<sup>174</sup> Pacelli e Fischer: “[D]o ponto de vista de política criminal, a despeito de sermos amplamente favoráveis às alternativas ao cárcere, pensamos que os requisitos previstos na Lei, para a fruição do acordo de não persecução, podem se revelar tímidos, quando não subjetivos em demasia para separar questões graves de outras, de menor impacto”. OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de; FISCHER, Douglas. **Código de Processo Penal e sua jurisprudência**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 140.

<sup>175</sup> Este requisito será mais bem discutido no Capítulo 3, quando se proporá a inconstitucionalidade material desse requisito objetivo, por invadir esfera de atuação político-criminal do Ministério Público.

abstrato<sup>176</sup>, devendo-se levar em conta a maior diminuição ou o menor aumento para fins de aferição, regra mais benéfica ao acusado, na linha dos enunciados sumulares<sup>177</sup>. Em complemento, similar ao entendimento relativo à suspensão condicional do processo, se a partir de eventual desclassificação ou procedência parcial do pedido houver a possibilidade de a nova pena cominada ser inferior a quatro anos, o juiz deverá enviar os autos ao MP para que avalie o cabimento do ANPP<sup>178</sup>. Esse requisito também será levado à discussão (ver item 3.3).

Outros limitadores<sup>179</sup> legais à celebração do ANPP são: i) vedação do acordo quando cabível o rito previsto na Lei dos Juizados Especiais Criminais; ii) quando o investigado for reincidente ou quando inexistirem elementos probatórios que demonstrem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional; iii) quando o agente já tiver sido beneficiado nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração com ANPP, transação penal ou suspensão condicional do processo outrora celebrado e iv) nos crimes praticados em ambiente de violência doméstica ou familiar, bem como os praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino.

Somado a isso, a 2ª Turma do STF decidiu, no bojo do Recurso em *Habeas Corpus* n.º 222.599-SC, pela inaplicabilidade do ANPP nos crimes de racismo e injúria racial, por ser o instituto incompatível com crimes que violam a dignidade humana, adotando como teleologia a mesma fundamentação que também proíbe a celebração do acordo nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>180</sup>. Critica-se esta decisão, pois impôs-se, sem previsão legal, mais um requisito restritivo à celebração do ANPP. Enxergar o encarceramento como a única via para o enfrentamento dos delitos de racismo é reflexo de uma visão punitivista, para além de se verificar uma nítida violação ao princípio da legalidade, pois não se trata de uma interpretação mais benéfica ao acusado e, dessa feita, apenas ao legislador caberia fazer essa inclusão<sup>181</sup>.

<sup>176</sup> Art. 28-A, §1.º, CPP. BRASIL (Código de Processo Penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>177</sup> Enunciados de súmula n.º 243/STJ e n.º 723/STF.

<sup>178</sup> DEZEM, Guilherme Madeira; SOUZA, Luciano Anderson. **Comentários ao Pacote Anticrime: Lei 13.964/2019**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 104.

<sup>179</sup> Art. 28-A, §2.º, CPP (BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>179</sup> Enunciados de súmula n.º 243/STJ e n.º 723/STF).

<sup>180</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Habeas Corpus n.º 222.599-SC**. Inaplicabilidade do ANPP nos crimes de racismo. Relator: Edson Fachin. *Diário de Justiça*, Brasília, 23 de mar. de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6525081>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>181</sup> Em sentido contrário: SERRANO, Yolanda; NUNES JÚNIOR, Vidal. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público e o não cabimento de acordo de não persecução penal em delitos de racismo. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 39, 2023, p. 205-228. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/82ab2f8e689147c61f923f68ece0d6fe/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2031966>. Acesso em: 28 nov. 2023. Ver: “Como visto, a decisão acerca do cabimento de acordo de não persecução penal envolve a necessidade de controle de convencionalidade quando se trata de crimes

### 1.3.3 Cláusulas

Dando continuidade, identificados os requisitos para a celebração do acordo, destina-se o presente tópico a expor quais são as cláusulas que podem ser previamente negociadas e incluídas no ANPP, conforme previsão do CPP.

Cumulativas ou alternadas, a primeira é a reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, exceto a justificativa da impossibilidade de fazê-lo<sup>182</sup>. Condição essencial, principalmente com relação aos crimes patrimoniais com vítima predeterminada, cabe ao Ministério Público verificar os prejuízos causados contra ela. Deixando mais clara a participação da vítima no ANPP, tramita no CNMP a Proposição que almeja inserir diligências para trazê-la ao bojo das discussões pré-acordo<sup>183</sup>.

Ainda sobre o papel da vítima nas tratativas, a lei assegura a ela a ciência tanto da homologação do acordo quanto do seu descumprimento<sup>184</sup>. Isso se insere em uma lógica que busca a sua revalorização no processo penal que, para além de efetivar as garantias constitucionais, também objetiva a pacificação social, cabendo ao promotor de justiça considerar suas manifestações principalmente no tocante aos valores dos prejuízos ocasionados, embora não haja previsão de que a recusa da vítima possa impedi-lo de prosseguir com as tratativas<sup>185</sup>.

A segunda cláusula que pode ser estipulada é a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime<sup>186</sup>: quem indica os bens a serem renunciados é o promotor de justiça, o que não impede a informação voluntária pelo acusado. Nesse sentido, Nucci entende que essa indicação deve ser feita

---

de racismo, já que a lei não excluiu expressamente a possibilidade da avença, a qual, porém, encontra óbice expresso na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, promulgada pelo Decreto Legislativo 01/21 e que ostenta status constitucional” (*Ibid.* p. 223).

<sup>182</sup> Artigo 28-A, inciso I, CPP (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>183</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 07 de agosto de 2017, para adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>184</sup> Artigo 28-A, parágrafo 9.º (CPP. BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>185</sup> MASSETTO, Beatriz. A extensão da participação da vítima no Acordo de Não Persecução Penal . **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023. DOI: 10.22197/rbdpp.v9i1.763. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/763>. Acesso em: 3 dez. 2023.

<sup>186</sup> Artigo 28-A, inciso II, CPP (BRASIL. *Op. cit.*).

anteriormente à confissão para não correr o risco de o acusado confessar e, depois, o Ministério Público não ter bens a indicar<sup>187</sup>.

No mais, é possível incluir a prestação de serviços comunitários por período correspondente à pena mínima cominada, diminuída de um a dois terços<sup>188</sup>: é o juízo da execução quem indica o local onde a obrigação será cumprida, que consubstanciará a realização de atividades gratuitas conforme aptidão do acordante, compatível com sua jornada de trabalho, em entidades assistenciais, escolas, hospitais etc.<sup>189</sup> Quanto a essa condição, Proposição do CNMP pretende inserir dispositivo que permita ao Ministério Público indicar a entidade que será beneficiária pela prestação de serviços comunitários, além do próprio juiz<sup>190</sup>.

Também há previsão de pagamento de prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social<sup>191</sup>: o valor será calculado com a utilização dos parâmetros previstos pelo Código Penal (CP), consistindo no pagamento de dinheiro à vítima, dependentes, ou entidade com destinação social (pública ou privada), em valor não inferior a um salário-mínimo nem superior a trezentos e sessenta, devendo a quantia ser deduzida no juízo cível em caso de eventual condenação cujos beneficiários sejam idênticos ao do juízo penal<sup>192</sup>.

Outra cláusula prevista em lei é a aceitação de outra condição imposta pelo Ministério Público<sup>193</sup>, desde que respeitado o princípio da proporcionalidade: cláusula aberta, também chamada de condições inominadas<sup>194</sup>, a ser analisada no caso concreto; cabe ao promotor agir com parcimônia, evitando-se condições difíceis de serem cumpridas, e observar se as condições sugeridas têm conexão com a natureza jurídica do crime praticado<sup>195</sup>.

Antes de finalizar, cabe destacar que o STF decidiu, em setembro de 2023, pela constitucionalidade do ANPP no bojo do julgamento das ADIs que questionavam diversos

<sup>187</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 126.

<sup>188</sup> Artigo 28-A, inciso III, CPP (BRASIL. *Op. cit.*).

<sup>189</sup> ARAS, Vladimir. O acordo de não persecução após a Lei 13.964/2019. In: CAVALCANTE, André Clark Nunes *et al.* **Lei anticrime comentada**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 204.

<sup>190</sup> Art. 18-B, IV. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 7 de agosto de 2017, para adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>191</sup> Artigo 28-A, inciso V, CPP. BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>192</sup> ARAS, Vladimir. O acordo de não persecução após a Lei 13.964/2019. In: CAVALCANTE, André Clark Nunes *et al.* **Lei anticrime comentada**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 204.

<sup>193</sup> Artigo 28-A, inciso III, CPP (BRASIL. *Op. cit.*)

<sup>194</sup> ARAS, *Op. cit.*, p. 204.

<sup>195</sup> NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Comentários ao Pacote Anticrime**: Lei n. 13.964/2019 (artigo por artigo – Incluindo a rejeição de vetos. BITTAR, Walter Barbosa [org.]. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 65.

dispositivos insertos pela Lei n.º 13.964/2019. Assim resume-se: “22. Por unanimidade, declarar a constitucionalidade dos Arts. 28-A, *caput*, incisos III, IV e §§5.º, 7.º e 8.º do CPP, introduzidos pela Lei n.º 13.964/2019”<sup>196</sup>. Apesar das críticas direcionadas ao instituto, a decisão da Suprema Corte confere uma base jurídica sólida para a aplicação do ANPP no Brasil.

Aclaramentos oportunos, o próximo subitem cinge-se em examinar o papel do Poder Judiciário na homologação do ANPP.

### 1.3.4 O papel do magistrado na homologação

Nos moldes atuais, a participação do magistrado na homologação do ANPP é condição de eficácia e, conseqüentemente, necessária para a produção de efeitos da avença penal celebrada. Ocorre que a redação original, extraída de ato normativo do CNMP<sup>197</sup>, não previa essa etapa judicial, ensejando-se críticas que foram diminuídas com posterior acréscimo passando a prever essa obrigatoriedade<sup>198</sup>.

Compreende-se que tais críticas são legítimas, pois não se concebe a inexistência de freios e contrapesos entre as instituições, e a chancela do Poder Judiciário, nos limites inerentes, ao contrário de diminuir o protagonismo do Ministério Público, visa a garantir o máximo de legitimidade ao acordo celebrado, cabendo ao magistrado corrigir eventuais excessos, além de verificar se há justa causa que justifique a celebração do acordo. Além disso, a presença do juiz garante uma dupla análise da justa causa, pois a anterior, em tese, já foi realizada pelo Ministério Público.

Mas os questionamentos definitivamente perderam o objeto no início de 2020, hoje havendo previsão legal no sentido de que, “para a homologação do acordo de não persecução

<sup>196</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIs n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305**. ADIs que discutia diversos dispositivos do Pacote Anticrime, julgada parcialmente procedente. Relator: Luis Fux. *Diário de Justiça*, Brasília, 01 de set. de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>197</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>198</sup> “§4.º Realizado o acordo, a vítima será comunicada por qualquer meio idôneo, e os autos serão submetidos à apreciação judicial” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 30/01/2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023).



penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado”<sup>199</sup>.

Nas palavras de Badaró, “a homologação do acordo terá por objeto a voluntariedade e a legalidade”<sup>200</sup>, cuja finalidade é “ajustar o acordo aos ditames da lei e evitar erros ou abusos”<sup>201</sup>. Portanto, não se dispensa a revisão do Poder Judiciário como etapa imprescindível (condição de eficácia<sup>202</sup>) à avença penal celebrada entre o Ministério Público e o investigado, cabendo ao magistrado aferir “a voluntariedade e a suficiência das condições impostas para garantir a repressão e prevenção delitiva”<sup>203</sup>.

Vasconcellos aduz que essa verificação judicial, que se dá tanto no momento inicial quanto na homologação e na fase executória, consolidou a função do Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais, limitando o poder punitivo estatal<sup>204</sup>. Nas palavras de Cabral, “a função do juiz na apreciação do acordo de não persecução penal é de garantia de direitos do investigado e da legalidade da avença”<sup>205</sup>.

Ademais, cabe ao juiz observar o acervo probatório colhido e avaliar se o ajuste é necessário. O magistrado vai além de garantir a observância das regras procedimentais, sendo seu dever frear eventual ímpeto acusatório ministerial<sup>206</sup>, ao lado da imprescindível presença

<sup>199</sup> Art. 28-A, §4.º, Lei n.º 13.964/2019 (BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Altera a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>200</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 195.

<sup>201</sup> SIQUEIRA, Flávio Augusto Maretti Sgrilli. Acordo de não persecução penal do artigo 28-A do CPP: breve introdução, problemas iniciais e os limites da exigibilidade da reparação do dano ao erário e ao particular. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**. Ano XVII, v. 97, out./nov.2022). p.5-24, 2022. p. 19.

<sup>202</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 188.

<sup>203</sup> MENDES, Soraia R.; SOUZA, Augusto C. B. O acordo de não persecução penal e o paradigma da prevenção no enfrentamento à corrupção e à macrocriminalidade econômica no Brasil: novas alternativas ao modelo punitivista tradicional. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 6, n. 3, p. 1201, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.374>. p. 1196. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>204</sup> VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 179.

<sup>205</sup> CABRAL, *op. cit.*, p. 189.

<sup>206</sup> MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. *Revista de Processo*. Vol. 318/2021. p. 51-74, ago./2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

de advogado<sup>207</sup> no intuito de garantir ao investigado pleno conhecimento das infrações contra si imputadas e das consequências da aceitação do acordo<sup>208</sup>.

Ato judicial de natureza declaratória, a audiência não é momento para adentrar o mérito ou o conteúdo do acordo, mas apenas as questões formais a respeito da voluntariedade e da legalidade da medida, sob pena de desrespeito ao princípio da imparcialidade, invadindo esfera de atuação que lhe é vedada pelo sistema acusatório, o que não lhe impede observar se a avença tem substrato que a sustente, a partir de uma análise da confissão à luz dos fatos apresentados<sup>209</sup>.

Note-se que não cabe ao magistrado exercer atividade meramente notarial, devendo examinar não só a voluntariedade por meio de entrevista pessoal, mas também a ausência de constrangimento, ameaça ou violência por parte do promotor de justiça durante a negociação<sup>210</sup>, bem como avaliar a inteligibilidade do teor da acusação, das condições do acordo e das consequências do descumprimento. Em resumo, cabe ao juiz observar se as tratativas transcorreram sem animosidades, podendo para tal reproduzir o registro audiovisual das negociações extrajudiciais<sup>211</sup>.

Ao magistrado, contudo, é vedado ir além, colocando-se no lugar do promotor de justiça, ou mesmo propondo o acordo, posição defendida por aqueles que entendem ser direito subjetivo do investigado. Tal atitude, além de violar o sistema acusatório, poderia ser entendida como usurpação de atribuições<sup>212</sup>.

Além disso, não há previsão expressa destacando a obrigatoriedade de participação do promotor de justiça nessa audiência. Nesse sentido, várias entidades ministeriais emitiram

---

<sup>207</sup> “[A] A atuação defensiva na construção das condições do acordo manifesta evidente caráter dialogal.” (SUXBERGER, A. H. G.; GOMES FILHO, D. F.; DIAS, D. P. Discricionariedade persecutória no ANPP: afinal, o que se negocia?. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 183–202, 2022. DOI: 10.22456/0104-6594.113498. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/113498>. Acesso em: 1 dez. 2023).

<sup>208</sup> WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Expansionismo punitivo e acordo de não persecução penal: garantias processuais em risco? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 191/2022. p. 285-304. Jul./ ago. 2022.

<sup>209</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo. **Acordos sobre a sentença em processo penal**: o fim do estado de direito ou um novo “princípio”? Porto: Ordem dos Advogados Portugueses, Conselho Distrital do Porto, 2011. p. 43-45.

<sup>210</sup> “Vale esclarecer que o consenso não significa imposição da vontade de um sujeito sobre o outro, por exemplo, do interesse do Ministério Público em livrar-se do procedimento da investigação, ou do Juiz em terminar o processo penal, contra a vontade do acusado. Ao contrário, representa uma discussão horizontal, não hierarquizada da solução do problema criminal, com mais comunicação entre os sujeitos processuais. Nessa concepção, são inadmissíveis os mecanismos de coação para alcançar o término do procedimento ou do processo.” (GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 73).

<sup>211</sup> PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021. p. 101-103.

<sup>212</sup> ROCHA, André Aragão. **Acordo de não persecução penal**: aspectos teóricos e procedimentais: atualizado conforme a Lei 13.964/2019 (pacote anticrime). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 120.

enunciados interpretativos, a exemplo do Ministério Público de São Paulo (MPSP)<sup>213</sup>. O próprio CNMP possivelmente seguirá a mesma linha, ao destacar que a audiência de homologação “prescinde da participação do membro ministerial”<sup>214</sup>, conquanto posicionamento que sugere a notificação do Ministério Público para poder participar do ato, dando espaço a eventual ajuste de cláusulas caso o juiz entenda pela não homologação<sup>215</sup>.

Outra questão pertinente de se destacar é sobre a possibilidade da realização de ANPP na audiência de custódia. Há posicionamentos nos dois lados, e o próprio CNJ possuía orientação permissiva na Resolução n.º 357/2020, que alterou a Resolução n.º 329/2020<sup>216</sup>. O ato foi posteriormente revogado<sup>217</sup>. Em sentido contrário, consta no bojo de Proposição do CNMP<sup>218</sup> que “o oferecimento da proposta de acordo, bem como sua negociação, é ato privativo do Ministério Público, deve ser realizado em suas dependências, seja na modalidade presencial ou na virtual”.

Sugere-se que essa última posição é a mais acertada, pois permitir a concentração de atos na audiência de custódia é atropelar as regras procedimentais, sem análise cuidadosa dos fatos e das cláusulas que serão estipuladas. A superficialidade aumenta as chances de erros, não

---

<sup>213</sup> “Não é obrigatória a participação do membro do Ministério Público na audiência de homologação do acordo de não persecução penal prevista no §4.º do Art. 28-A do CPP Enunciado 26 da PGJ/CG do MPSP” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Enunciados PGJ-CGMP - Lei 13.964/19. Enunciados de entendimento sobre a aplicação das alterações introduzidas pela Lei n.º 13.964/19 (Lei Anticrime). São Paulo: MPSP: 2019. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2656840.PDF](https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2656840.PDF). Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>214</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 07 de agosto de 2017, para adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

<sup>215</sup> VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 181. Nesse sentido, o MPDFT, ao estabelecer que o ANPP celebrado anteriormente por defensor dativo, “não impede a repactuação em audiência de homologação” Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/cmarras-de-coordenao-e-revisao-menu/14459-enunciados-criminais>. Acesso em: 08 jun. 2023.

<sup>216</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 357, de 26 de novembro de 2020**. Dispõe sobre a realização de audiências de custódia por videoconferência quando não for possível a realização, em 24 horas, de forma presencial. Brasília, DF: DJe/CNJ n.º 376/2020, de 27/10/2020, p. 2-3. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3595>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>217</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 481, de 22 de novembro de 2022**. Revoga as Resoluções vigentes à época da pandemia do Coronavírus e altera as Resoluções CNJ n.º 227/2016, 343/2020, 345/2020, 354/2020 e 465/2022. [...]. Brasília, DF: DJe/CNJ n.º 294, de 25 de novembro de 2022, p. 2-3. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4842>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>218</sup> Art. 18, § 1.º, da Resolução n.º 1.01010/2021-77 (que altera a Res. n.º 181/17 para uniformizar a compreensão do instituto a partir das alterações produzidas pela Lei n.º 13.964/19). CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 7 de agosto de 2017, de modo a adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

satisfazendo, por conseguinte, os interesses do investigado, da vítima ou do próprio Estado. Na óptica de dar ao Ministério Público o protagonismo político-criminal do ANPP, permitir a celebração de acordo na audiência concentrada é transformar a instituição em adendo do Poder Judiciário.

Ainda quanto à participação do juiz, este tem outras opções para além da homologação/não homologação. Por exemplo, ante a inadequação, insuficiência ou abusividade das condições estipuladas pelo promotor de justiça, poderá devolver os autos para que seja reformulada a proposta de acordo, após a concordância do investigado e de seu defensor<sup>219</sup>. O juiz também poderá recusar a homologação da proposta que não atenda aos requisitos legais ou quando não realizada a adequação<sup>220</sup>.

Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos para a análise da possibilidade de se complementarem as investigações ou oferecimento da denúncia<sup>221</sup>. Contudo, se o magistrado insistir em não homologar o ANPP, mesmo com a concordância das partes, a possibilidade é a interposição de recurso em sentido estrito<sup>222</sup>, somada à impetração do mandado de segurança, se for identificada manifesta ilegalidade ou abuso de poder do juiz. Se verificado o risco à liberdade de locomoção, impetra-se o *habeas corpus*<sup>223</sup>. Por último, se o juiz decidir homologar o ANPP, devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução no juízo de execução penal<sup>224</sup>.

Por fim, sobre essa participação do juiz, na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) tem-se o *leading case Natsvlishvili y Togondize v. Georgia*<sup>225</sup>. Discutiuiu-se, na época, se a celebração de um determinado acordo penal na Geórgia estaria

<sup>219</sup> Art. 28-A, §5.º, CPP: “Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor”. BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>220</sup> Art. 28-A, §7.º, CPP: “O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo” (*Ibid*).

<sup>221</sup> Art. 28-A, § 8.º, CPP: “Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia” (*Ibid*).

<sup>222</sup> Art. 581, XXV, CPP: “Caberá recurso, no sentido estrito, da decisão, despacho ou sentença:[...]XXV - que recusar homologação à proposta de acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A desta Lei” (*Ibid*).

<sup>223</sup> GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negocial**: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte, São Paulo: D’ Plácido, 2022. p. 127.

<sup>224</sup> Art. 28-A, §6.º: “§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal” (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>225</sup> ECHR. **Case of Natsvlishvili y Togondize v. Georgia**. Natsvlishvili and Togonidze v. Georgia - 9043/05. Judgment 29.4.2014 [Section III]. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-9354%22>}. Acesso em: 09 dez. 2023.

violando o Art. 6.1 da CEDH, que dispõe sobre o direito ao processo equitativo. O TEDH, defendendo a convencionalidade dos acordos, firmou os seguintes requisitos: (i) a oferta deve haver sido acordada com pleno conhecimento pelo solicitante dos fatos do caso e das consequências legais, de forma genuinamente voluntária; e (ii) necessidade de revisão judicial. Ou seja, a homologação judicial é elemento indispensável<sup>226</sup>.

Em resumo, o ANPP é ato complexo, havendo o controle judicial como condição imprescindível à homologação<sup>227</sup>. Feitas essas exposições, encerra-se o primeiro capítulo, cumprindo essa primeira abordagem mais dogmática, com perspectiva mais descritiva, diferentemente do segundo capítulo, consoante ver-se-á *infra*.

---

<sup>226</sup> CZERWIŃSKA, Dorota. O papel das cortes constitucionais e do TEDH em modelar os mecanismos de justiça negocial: – uma perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2022. p. 116-117. DOI: 10.22197/rbdpp.v8i1.681. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/681>. Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>227</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1., p. 389. 2016. Disponível em: 10.5102/rdi.v13i1.3976. Acesso em: 28 nov. 2023.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-1988, OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL E LINEAMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL

O segundo capítulo destina-se a abordar três subeixos temáticos: Ministério Público pós-1988, obrigatoriedade da ação penal e breves lineamentos de política criminal, que serão apresentados em três tópicos.

Assim, no primeiro abordar-se-á o perfil constitucional do Ministério Público brasileiro, justificando-se essa escolha tendo em vista que a instituição ministerial figura como uma das partes na celebração do ANPP. Então, delinear-se-á sua arrumação constitucional e, para tanto, tem-se o ano de 1988 como recorte temporal, não sem improvisar algumas digressões historiográficas.

Partindo dessa proposta inicial, afunila-se o estudo para compreender o paradigma resolutivo<sup>228</sup> do Ministério Público, tema que será abordado no subitem 2.1.1, buscando-se entender como essa resolutividade manifesta-se no âmbito do ordenamento jurídico-penal. Sequencialmente, estudar-se-á a utilização do ANPP como instituto resolutivo do sistema jurídico-penal, partindo-se da premissa de que Poder Judiciário não é o único recinto de solução dos conflitos.

Dando continuidade, o próximo tópico pretende explanar os conceitos de obrigatoriedade e oportunidade da ação penal, assumindo posição contrária ao dogma da obrigatoriedade. Para desenvolver esse argumento, problematiza-se a dicotomia existente entre a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal em visão não dicotômica entre ambas.

No fechamento desse capítulo serão feitos alguns delineamentos sobre política criminal, assunto imperativo para arquitetar novas perspectivas e potencialidades do ANPP diante desse novo perfil atribuído pela Constituição de 1988 ao Ministério Público. Por óbvio, sugerir tanto a existência de resolutividade no âmbito criminal quanto a relativização da obrigatoriedade da ação penal depende de prévia compreensão político-criminal desses temas. Assim, serão tecidas algumas aproximações conceituais, não sem tratar das complexidades epistemológicas envolvendo o tema. Por fim, delimitar-se-á o papel da instituição ministerial no espaço político-criminal.

---

<sup>228</sup> Terminologia proposta por: GOULART, Marcelo Pedrosa. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista jurídica Corregedoria Nacional**. CNMP Volume, 2016, p. 219. Disponível em: [http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/14-09\\_CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_final.pdf#page=218](http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/14-09_CNMP_Revista_Juridica_final.pdf#page=218). Acesso em: 28 nov. 2023.

Mas antes de concluir essas breves elucidações, vale minutar: não se ignoram as reflexões de Wacquant sobre a expansão punitiva das últimas décadas como “componente central do próprio Estado neoliberal”<sup>229</sup>. Também Dardot e Laval destacam que o neoliberalismo, como racionalidade dominante, engloba um conjunto de dispositivos políticos, discursivos, institucionais, jurídicos e econômicos<sup>230</sup>. Por conseguinte, as agências penais (por óbvio, o Ministério Público é uma delas) são – para além de técnicas com as quais as autoridades materializam a reação do Estado à criminalidade – envergaduras políticas que podem acentuar desigualdades nesse modelo acima apresentado<sup>231</sup>.

Portanto, não se coloca tal questão para baixo do tapete. É dizer: o Ministério Público, como ator político-criminal, não está isento das responsabilidades decorrentes de sua inserção no Estado neoliberal<sup>232</sup>. Dadas essas premissas, o presente trabalho não se furtará de assumir posturas críticas em diferentes momentos, inclusive sob o apoio de doutrinas criminológicas mais progressistas, motivo pelo qual não se exaltam as práticas negociais penais estadunidenses, seguindo-se, nesse aspecto, a doutrina da libertação, contraideológica, numa perspectiva liberacionista latino-americana<sup>233</sup>.

Em arremate, formula-se o seguinte resumo do que será abordado no presente capítulo: no contexto do sistema de justiça criminal, o perfil constitucional do Ministério Público concretizar-se-á por meio da abordagem resolutiva. Para tanto, o ANPP, como instituto, poderá ser uma de suas ferramentas de concretização. Contudo, a obrigatoriedade da ação penal manifesta-se como óbice que pode ser superado a partir de interpretação que acolha a oportunidade da ação penal como mais consentânea com as balizas constitucionais e convencionais adotadas pelo ordenamento jurídico-penal brasileiro. Ocorre que esse desenvolvimento teórico apenas encontra respaldo a partir de uma nova compreensão do papel

---

<sup>229</sup> WACQUANT, Loïc. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 7-20, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/cwDVVsRGJJHXWx58qFsnbdn/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 28 nov. 2023.. O autor escreve: “o que parece um movimento cego e benigno rumo à convergência planetária, supostamente fomentado pela unificação tecnológica e cultural da sociedade mundial, é na verdade um processo estratificado de americanização diferencial e difratada, promovido pelas atividades estratégicas de redes hierárquicas de governantes, empreendedores ideológicos e marqueteiros acadêmicos nos Estados Unidos e nos países receptores” (*Ibid*, p. 16).

<sup>230</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalat. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>231</sup> WACQUANT, *op. cit.*, p. 17.

<sup>232</sup> “A tese defendida por esta obra é precisamente que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.” (DARDOT; LAVAL, *op. cit.* p. 17).

<sup>233</sup> CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. 2. reimp. (2015). Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2005. p. 99.

da instituição ministerial no cenário político-criminal – não sem aceitar a amplitude, as complexidades e a confluência de diferentes pressupostos teóricos – para, em seguida, possibilitar novos delineamentos de atuação político-criminal do Ministério Público, via fundamental para qualquer proposta que vise expandir a atuação dessa instituição no sistema jurídico-penal, tema que será oportunamente desenvolvido no último capítulo.

## 2.1 O PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O primeiro ato normativo pós-independência da República a sistematizar as atribuições dos Promotores Públicos foi o Código de Processo Criminal de 1832<sup>234</sup>, conquanto não seja apropriado falar da existência, na época, de uma instituição ministerial, esta que veio a ser regulamentada posteriormente, em 1880<sup>235</sup>.

Não é escopo investir em digressões ou abordagens analítico-históricas sobre essa trilha evolutiva<sup>236</sup>, ou seja, não se pretende aqui realizar uma historiografia detalhada do percurso da instituição desde sua criação até os dias atuais. Mas o objetivo é demonstrar que, no início, o Ministério Público foi precipuamente arquitetado para atuar em questões criminais como representante repressivo do Estado, continuando nessa mesma direção até o final do século seguinte. Contudo, o panorama foi alterado entre as décadas de 1970 e 1980, e completamente redesenhado com a promulgação da Constituição em 1988, que pode ser alcunhada de Constituição do Ministério Público, pela atenção inédita dada por um documento desse calibre a uma instituição<sup>237</sup>.

Inserto no Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça) do Título IV (Da organização dos poderes) do texto constitucional, e previsto em Seção própria, assim como o fizeram as

<sup>234</sup> BRASIL. **Lei de 29 de Novembro de 1832**. Código de Processo Criminal de Primeira Instância. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm). Acesso em: 23 set. 2023. Na doutrina: “[...] A Constituição de 1824 não tratou do Ministério Público, que só foi sistematizado em 1832, quando da promulgação do Código de Processo Criminal.” (GOULART, Marcelo Pedros. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 98).

<sup>235</sup> CAMBI, Eduardo. Ministério Público resolutivo. O modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**. vol. 982/2017. p. 107-134. ago. 2017. p. 108.

<sup>236</sup> Sobre o caminho percorrido pela instituição: “A Constituição de 1891 não o mencionou, senão para dizer que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado Procurador-Geral da República, mas a Lei 1.030, de 1890, já o organizava como instituição. A Constituição de 1894 o considerou como órgão de cooperação das atividades governamentais. A de 1946 reservou-lhe um título autônomo, enquanto a de 1976 o incluiu numa seção do capítulo do Poder Judiciário e a sua Emenda 1/69 o situou entre os órgãos do Poder Executivo. Agora, a Constituição lhe dá o relevo de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 604-605).

<sup>237</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1198-1199.



Constituições democráticas de 1934 e 1946<sup>238</sup>, o Ministério Público é instituição<sup>239</sup> permanente, vocacionada à defesa da ordem jurídica (em sentido amplo, incluindo-se o exame de convencionalidade das normas internas em face das internacionais<sup>240</sup>), do regime democrático<sup>241</sup> e dos interesses – coletivos ou individuais – indisponíveis. Dotado dos atributos de perenidade e essencialidade, a instituição emerge reformulada pelo novo paradigma de Estado Democrático de Direito arquitetado pela Constituição de 1988<sup>242</sup>.

Quanto a sua natureza jurídica, Suxberger, além de identificar o caráter de fundamentalidade da instituição, trata-o como garantia institucional do Estado brasileiro, cujo encargo é assegurar os direitos humanos<sup>243</sup>. Para Ribeiro, apoiado em Canotilho, cuida de “órgão constitucional de soberania”<sup>244</sup>. Ritt compreende-o como “Garantia Institucional Constitucional”<sup>245</sup> e Assagra o tem como “Instituição de Acesso à Justiça”<sup>246</sup>.

<sup>238</sup> ISMAIL FILHO, Salomão. **Ministério Público constitucional**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023. p. 50.

<sup>239</sup> “O órgão recebeu um tratamento diferenciado das demais instituições públicas ligadas à administração da justiça, com profundas modificações estruturais e organizacionais, aliadas à previsão de autonomias, antes conferidas unicamente aos Poderes do Estado.” (SILVEIRA, Gerson Daniel Silva da. **O equilíbrio entre o garantismo e o eficientismo na justiça penal consensual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 14).

<sup>240</sup> “[S]omente com a visão voltada para a bússola do exame de convencionalidade é que os membros do *Parquet* brasileiro poderão percorrer com êxito o denso mapa de suas incomensuráveis atribuições funcionais” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 190). No mesmo sentido: “[M]ostra-se plausível que a instituição também possa realizar o controle de convencionalidade, para fiscalizar a aplicação de normas advindas de documentos internacionais no plano nacional, pugnando pela adaptação de eventuais leis contrárias aos dispositivos pactuados” (CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021. p. 75). Ainda a Recomendação CNMP n.º 96, de 28 de fevereiro de 2023 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n.º 96, de 28 de fevereiro de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023).

<sup>241</sup> “Como se bem sabe, a promulgação da Constituição da República de 1988 é um marco simbólico da vontade, da intenção, de se abandonar, definitivamente, o passado autoritário e ditatorial”. HARTMANN, Érica de Oliveira. Sistema (s) de política criminal no Brasil (?): algumas reflexões. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 659.

<sup>242</sup> STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 11-13.

<sup>243</sup> SUXBERGER, Antonio. **Ministério Público e política criminal: uma segurança pública comprometida com os direitos humanos**. 1. ed., 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 176.

<sup>244</sup> RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público - funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 59. Para o autor: “A prova constitucional de que o Ministério Público no Brasil é, de fato, um “órgão constitucional de soberania”, pode ser extraída do Art. 85, II, da Constituição da República, que estabelece ser crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra a Constituição Federal e, em especial, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.” (*Ibid*, p. 58).

<sup>245</sup> RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre n. 74 jul. 2013 – dez. 2013. p. 31-59. p. 57.

<sup>246</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de

Desse modo, conforme destaca Lopes, surge uma instituição independente em três dimensões: diretiva, estrutural e funcional<sup>247</sup>. No aspecto diretivo, apenas poderá ser chefe da instituição o membro integrante da carreira, embora haja participação do Poder Executivo na escolha final, conforme os regramentos próprios de cada ramo e unidade ministerial<sup>248</sup>. No aspecto estrutural, a instituição tem iniciativa legislativa nos campos orçamentário e administrativo<sup>249</sup>. Sob o ponto de vista funcional, a dimensão mais importante, seus membros não estão vinculados, em suas manifestações, a nenhuma ordem oriunda dos outros poderes, senão à Constituição de 1988 e à ordem jurídica vigente<sup>250</sup>.

Nesse contexto, os membros ministeriais alcançaram a posição de agentes políticos, com garantias constitucionais que protegem sua atuação, materializando a aspiração de órgãos internacionais, especialmente da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>251</sup>. Nas palavras de Cambi: “A partir da Constituição da República de 1988, o Ministério Público assumiu poderes-deveres tão ou mais relevantes no Estado Democrático de Direito, como agente político, produtor social e fomentador-efetivador de políticas públicas”<sup>252</sup>. No mesmo sentido, Jatahy, para quem as prerrogativas, deveres e vedações eleva os promotores de justiça a essa categoria de agentes<sup>253</sup>.

Dessa feita, símbolo da transição do Estado autoritário para o democrático<sup>254</sup>, imprimiu-se novo perfil à instituição, instrumentalizando-a para a defesa do regime democrático, da

---

*et al.* (orgs). Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. p. 530. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019. p. 530.

<sup>247</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2000. p. 38-41.

<sup>248</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2000. p. 38-41.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> ABADE, Denise Neves. **Garantias do processo penal acusatório: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 84. Também Mazzuoli *et al.*: “[O] novo perfil delineado pela Constituição da República para o Ministério Público é responsável por amalgamar todas as suas atribuições funcionais e os instrumentos de atuação que a ordem jurídica lhe confere, para a realização dos valores éticos e humanos que pautam o ideal de existência digna de todos os indivíduos, além da defesa dos direitos humanos e fundamentais e do regime democrático” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 17).

<sup>252</sup> CAMBI, Eduardo. Ministério Público resolutivo. O modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**. vol. 982/2017. p. 107-134. ago. 2017. p. 109.

<sup>253</sup> JATAHY, Carlos Roberto de Castro Jatahy. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 22.

<sup>254</sup> BARROSO, Luís Roberto. A Constituição brasileira de 1988: vinte e cinco anos de vida. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves; STIGERT, Bruno. **25 anos da Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 7.

ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>255</sup>. Com características próprias e atribuições mais amplas do que outras instituições com nomenclaturas similares em outros países (em nenhum deles conferiram-se atribuições tão amplas para a salvaguarda dos direitos coletivos *lato sensu* dotados de fundamentalidade)<sup>256</sup>, sua natureza é bifronte: órgão garantidor dos direitos fundamentais e direito fundamental<sup>257</sup>.

De todo modo, é relevante pontuar que essa virada institucional não seria possível sem uma ampla mobilização anterior. Muitas foram as pressões, de diversos atores. Ao tratar desses bastidores, Ribeiro elucida que as conquistas do Ministério Público germinaram de participação ativa dos seus membros como *institucional builders*<sup>258</sup>. Ademais, foram incorporadas sugestões da Carta de Curitiba, aprovada em 1986, na capital paranaense:

A ‘Carta de Curitiba’ foi basicamente a harmonização de cinco fontes, quais sejam, os textos legislativos já existentes, as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, as respostas dadas pelos Membros do Ministério Público a um questionário apresentado pela CONAMP, o anteprojeto de Sepúlveda Pertence apresentado à Comissão Afonso Arinos e o texto provisório, elaborado por uma Comissão designada pela CONAMP, oriunda do encontro dos Ministérios Públicos do Brasil, em junho de 1986, em Curitiba<sup>259</sup>.

A missiva, entre outros pleitos, fez questão de registrar a completa desvinculação da instituição com o Poder Executivo, vedando, por exemplo, a representação judicial da União pelo Ministério Público Federal, reminiscências que arranhavam a autonomia institucional<sup>260</sup>.

<sup>255</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 102.

<sup>256</sup> “O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 604).

<sup>257</sup> MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido**: desafios para o século XXI. 2. reimpr. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021. p. 37.

<sup>258</sup> RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – funções extrajudiciais**: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 44.

<sup>259</sup> *Ibid.* p. 44. Ainda: “Em meados da década de 80, diversas associações estaduais e nacional (CONAMP) do Ministério Público elaboraram, a partir de uma ampla consulta a todos os Promotores e Procuradores de Justiça do país, uma série de propostas que redundaram na “Carta de Curitiba”, documento aprovado no 1.º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, nos dias 20, 21 e 22.06.1986, que enumerou as principais reivindicações do Ministério Público. A Carta trouxe o delineamento básico de um novo perfil institucional do Ministério Público e definia a pretensão de fundar uma tridimensionalidade principiológica, lastreada nos postulados da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. A Carta registrou o reclamo de autonomia funcional e administrativa, bem assim a garantia de extensão das prerrogativas já conquistadas pelos membros do Poder Judiciário, tais como: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. SUXBERGER, Antonio. **Ministério Público e política criminal**: uma segurança pública comprometida com os direitos humanos. – 1. ed. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 173. Porém, o mesmo autor indica alguns avanços legais e institucionais anteriores que não podem deixar de ser notados, a exemplo da Lei Complementar n.º 40, de 14.12.1981 e a Lei de Ação Civil Pública, de 1985 (*Ibid.*, p. 172).

<sup>260</sup> COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. **Ministério Público brasileiro**: entre unidade e independência. 2 ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 47.

Porém, não é correto compreender que a Constituição de 1988 introduziu no Brasil uma instituição absolutamente nova, como se o Ministério Público pré-1988 já não atuasse em questões além das criminais. A análise não pode ser maniqueísta. Assim, a explicação mais plausível é menos de descontinuidade do que de solidificação de conquistas anteriores<sup>261</sup>, conquanto o consenso de que a mudança de paradigma seja fruto dessa nova arquitetura constitucional<sup>262</sup>.

Enfim, dotado de autonomia financeira e orçamentária, sem nenhum vínculo que não seja de cooperação com os demais poderes, impôs-se ao Ministério Público dos últimos 35 anos a responsabilidade de transformação social. O cidadão passou a ter a garantia de uma instituição capaz de imprimir alterações significativas na realidade social<sup>263</sup>. Esse é o arcabouço de garantias, prerrogativas e atribuições que a Constituição de 1988 conferiu à instituição, ampliando-se ineditamente seu escopo de atuação, inclusive no âmbito processual penal, em que não há ingerência do poder eleito no âmbito da formalização da ação penal<sup>264</sup>.

Em resumo, para finalizar: a Constituição de 1988 reformulou as bases político-normativas da instituição estudada, conferindo-lhe um tratamento inédito e distinto. Isso se deu tanto pela ampliação de suas atribuições quanto pela inserção de garantias e prerrogativas até então inexistentes, fruto de articulações institucionais e pleitos de diversos segmentos sociais. Essas conquistas impuseram ao *Parquet* a necessidade de reestruturação, distanciando-se de concepções antidemocráticas<sup>265</sup>.

Considerações feitas, busca-se no tópico abaixo elaborar uma correlação desse novo perfil constitucional da instituição ministerial com o paradigma da resolutividade, também conhecido como “Ministério Público resolutivo”.

### 2.1.1 Delimitando o Ministério Público resolutivo

<sup>261</sup> Vide a Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e Lei de Ação Civil Pública, de 1984. BRASIL. **Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>262</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. O mesmo autor explica as origens históricas da instituição, do período colonial ao atual (*Ibid*, pp. 97-102).

<sup>263</sup> MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido**: desafios para o século XXI. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021.

<sup>264</sup> ABADE, Denise Neves. **Garantias do processo penal acusatório**: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 63.

<sup>265</sup> Apesar disso, reconhece-se que, passados mais de 35 anos, principalmente na área criminal, muitos resquícios pré-1988 ainda persistem na prática e são observados na atuação dos promotores de justiça. Ocorre que tais práticas, baseadas em codificações antigas, não se sustentam diante de um rigoroso filtro constitucional pós-1988.

Discorreu-se sobre o novo perfil constitucional do Ministério Público e o alargamento de suas atribuições, para além das ordinárias, como resultado das exigências sociais surgidas após o processo brasileiro de redemocratização. Nesse contexto, repensar os arranjos preexistentes tornou-se imprescindível como forma de reinterpretá-lo segundo a conformação dada pela Constituição de 1988.

Portanto, antes vista como agência persecutória-demandista, pautada na reação judicial às ilegalidades encontradas, a reestruturação realizada pelo constituinte requisitou novos ânimos rumo à resolutividade de sua atuação. A instituição torna-se, então, responsável por buscar soluções extrajudiciais para as demandas e os problemas sociais encontrados, com que o Estado, por constrangimento constitucional, passou a ser obrigado a olhar. Surge o paradigma da resolutividade – Ministério Público resolutivo<sup>266</sup> – assunto a ser abordado abaixo.

Conceito em expansão<sup>267</sup>, Gaspar define Ministério Público resolutivo como a instituição com identidade proativa, que atua previamente para que os fatos não se tornem conflituosos, utilizando-se de mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de ter como primeira opção o Poder Judiciário<sup>268</sup>. O mesmo autor indica as seguintes características da “dinâmica institucional resolutiva”: a) proatividade; b) dinamismo; c) intersectorialidade; d) intercambialidade; e) planejamento; f) inovação; e g) eficiência e gestão de resultados<sup>269</sup>.

Também para Oliveira, a designação sugere atuação “que se vale prioritariamente de ferramentas extrajudiciais, buscando a abordagem do caso de forma dialogada, inclusive, na hipótese de tutela de direitos coletivos, envolvendo possíveis interessados”<sup>270</sup>.

Nesse contexto, a judicialização do conflito passa a ser subsidiária – embora forçosa em alguns casos – como última estrada a ser percorrida para a observância das missões

---

<sup>266</sup> “A ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que torna o povo mais exigente de resultados e eficiência em relação às suas instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual.” (RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*. São Paulo, v. 204/205/206. P. 395-430, Jan./Dez. 2023-2014-2015. Disponível: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46](https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46). Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>267</sup> RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: o guardião das promessas constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 29.

<sup>268</sup> *Ibid.* p. 83-94.

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, número 198, abr./jun.2013. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p225.pdf/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf/at_download/file) . Acesso em 03 fev 2022. p. 236.

constitucionais conferidas à instituição ministerial<sup>271</sup>, garantindo-se a máxima horizontalidade como premissa na gestão dos conflitos, precipuamente na prevenção dos danos<sup>272</sup>. Isto é, resolutividade representa afastamento das facilidades proporcionadas pela decisão judicial que aparentemente resolveria o problema social.

Goulart orbita no mesmo sentido, mas amplia a perspectiva, apontando para a existência de dois paradigmas: o velho, que pode ser denominado Ministério Público demandista, ainda presente e com algum respaldo por aqueles membros resistentes à mudança; o novo, designado Ministério Público resolutivo, surgido após a Constituição de 1988, ainda em processo de implementação<sup>273</sup>. É sabido que o paradigma demandista não mais correspondia aos anseios sociais e às expectativas dos cidadãos sobre a instituição<sup>274</sup>. Em consequência, exigiu-se postura mais proativa, apropriada à materialização de resultados sociais tangíveis<sup>275</sup>. O Ministério Público deixa de ser instituição intermediária do Poder Judiciário para se tornar agente protagonista de transformação social com a utilização de instrumentos extrajudiciais próprios<sup>276</sup>. Desvela-se um perfil autônomo, atento à busca por soluções antecipadas dos problemas sociais: por isso o paradigma<sup>277</sup> resolutivo. A partir dessa mesma perspectiva, Daher desenvolve o seguinte conceito:

<sup>271</sup> COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. **Ministério Público brasileiro**: entre unidade e independência. 2 ed. rev., ampl. e atual. – Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 224.

<sup>272</sup> “Esse novo Ministério Público – que ultrapassa os meros limites burocráticos e, agora, passa a ser proativo nas tomadas de decisão – favorece a sociedade ao se utilizar, tanto quanto possível, de procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos, com maior celeridade e redução dos impactos negativos da demora da prestação jurisdicional, bem assim porque age preventivamente à potencialidade de dano ou violação da ordem jurídica. Ademais, à medida que elege o consenso para a resolução de conflitos, o *Parquet* fomenta a desburocratização do sistema de justiça e, por via de consequência, acelera a resposta estatal frente aos direitos violados, tornando-a mais efetiva.” (MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 190).

<sup>273</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista jurídica Corregedoria Nacional**. CNMP Volume, 2016. Disponível em: [https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_WEB.pdf](https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf). Acesso em: 30 set. 2023. Ao comparar ambos os paradigmas, destaca: “No paradigma *demandista*, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma *resolutivo*, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia.[...]Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas”(Ibid. p. 219).

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> Sobre paradigma, Thomas Kuhn: “O novo paradigma implica uma definição nova e mais rígida do campo de estudos”. KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2018, p. 82. “Os paradigmas adquirem seu *status* porque são mais bem-sucedidos que seus competidores na resolução de alguns problemas que o grupo de cientistas reconhece como graves.” (Ibid., p. 88)

No paradigma resolutivo, em síntese, o órgão do Ministério Público atua para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos, para a solução extrajudicial ou jurisdicional dessas situações. No que concerne ao uso dos instrumentos jurídicos à disposição do Ministério Público para o cumprimento de sua missão constitucional, cabe reconhecer que a atuação resolutiva requer o emprego de todos os meios legítimos, previstos não taxativamente na legislação, para assegurar a efetividade dos direitos<sup>278</sup>.

Dessa maneira, compreendido o paradigma<sup>279</sup> como estrutura cujos pressupostos basilares orientam-se pela reinterpretação, estudar a instituição dentro desse panorama é mais consentâneo com a virada de 1988. O novo paradigma sobressaiu-se ao anterior, substituindo suas práticas que não mais se coadunavam com os novos anseios sociais surgidos a partir da penúltima década do século XX, não sem conhecer, como destaca Kuhn, que essa mudança passa por transição<sup>280</sup>.

Dando continuidade, uma das principais perspectivas da resolutividade é não compreender o Poder Judiciário como a primeira porta a se abrir para solucionar os conflitos, se outros meios puderem ser utilizados. Afastado de uma atitude passivo-colaboradora, passa a atuar com autonomia para a gestão dos conflitos na esfera extrajudicial, compondo interesses entre os envolvidos sem acessar a sobrecarregada jurisdição formal<sup>281</sup>, consoante aduz o último relatório do CNJ<sup>282</sup>.

Ainda conforme painel do DATAJUD, entraram entre janeiro e julho de 2023 (dados até 31.07.2023) 19.969.294 processos judiciais, dos quais 82.574.093 estão pendentes de

<sup>278</sup> DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1 ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 26.

<sup>279</sup> Para Kuhn: “Abandonar o paradigma é deixar de praticar a ciência que este define” (KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2018. p. 101).

<sup>280</sup> “A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações. Durante o período de transição haverá uma grande coincidência (embora nunca completa) entre os problemas que podem ser resolvidos pelo antigo paradigma e os que podem ser resolvidos pelo novo. Haverá igualmente uma diferença decisiva no tocante aos modos de solucionar os problemas. Completada a transição, os cientistas terão modificado a sua concepção da área de estudos, de seus métodos e de seus objetivos.” (KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2018. p. 169).

<sup>281</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 6 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

<sup>282</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em 09 dez. 2023.

juízo<sup>283</sup>. Os dados comprovam que a cultura da litigiosidade pelas vias tradicionais ainda é uma realidade brasileira<sup>284</sup>.

Assim, para compreender integralmente esse novo papel institucional, é fundamental superar uma análise puramente jurídica das atribuições do Ministério Público, indo-se além, ao abarcar a estratégia política da Instituição<sup>285</sup>. O membro passa a ter o “dever de atuar extrajudicialmente, porque pertence a uma instituição e é um agente político, segundo a doutrina publicista pátria, o que o distancia, e muito, dos integrantes de uma carreira de meros agentes públicos”<sup>286</sup>, claro que sob a “adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da instituição”<sup>287</sup>.

É dizer: a resolutividade depende de concerto institucional, a partir de planejamento estratégico e de atuação coordenada, conjugando-se a independência funcional<sup>288</sup> e a unidade, dois princípios que se complementam, conquanto aparentemente contraditórios<sup>289</sup>. Ou seja, “os múltiplos agentes independentes devem repousar suas individualidades e idiosincrasias sobre um núcleo irredutível que confira uma base segura para o desempenho linear das funções da instituição”<sup>290</sup>.

Na prática, a segurança jurídica fruto desse equacionamento deve decorrer de um amplo debate institucional, promovendo-se enunciados que possam orientar a atuação funcional dos membros<sup>291</sup>. Afinal, principalmente em ações discricionárias, os atos ministeriais precisam ser

<sup>283</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estatísticas do poder judiciário. CNJ. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>284</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estatísticas do poder judiciário. CNJ. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>285</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 105.

<sup>286</sup> POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal. Atuação extrajudicial do Ministério Público: dever ou faculdade de agir? *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (organizador). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. p. 305-316. São Paulo: Atlas, 2010, p. 313.

<sup>287</sup> ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 194. ano 31. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, jan./fev.2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9129266>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>288</sup> “Também aqui, como não poderia deixar de ser, são frequentes os excessos, o que torna imperativo o estabelecimento de diretrizes básicas – e certamente não exaurientes – para a densificação do princípio da independência funcional, com o conseqüente afastamento da indesejável semente do arbítrio.” (GARCIA, Emerson. **Ministério Público: essência e limites da independência funcional**. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (organizador). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. p. 62-82. São Paulo: Atlas, 2010, p.72).

<sup>289</sup> ALVES, *op. cit.*

<sup>290</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Justitia**. São Paulo, v. 204/205/206. P. 395-430, Jan./Dez. 2023-2014-2015. Disponível: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46](https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>291</sup> GOLDIFINGER, Fabio Ianni. **Processo penal, constituição e política criminal**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 213.



previsíveis, gerando à sociedade uma expectativa de segurança e, conseqüentemente, de estabilização social<sup>292</sup>.

Mas antes que se finalize o presente tópico, é importante destacar: não se esconde que um dos principais riscos – já com exemplos concretos – da resolutividade no Ministério Público são os voluntarismos de alguns membros, fundamentados em suas éticas privadas. Mas essas práticas isoladas precisam ser identificadas, corrigidas e extirpadas por meio de instrumentos de controle, e não tratadas como regra que impeça o avanço institucional em conformidade com o novo paradigma<sup>293</sup>.

Nesse contexto, uma proposta para impedir a atuação individualizada mascarada de resolutividade é ter como pressuposto institucional que o membro não pode isolar-se em suas próprias visões<sup>294</sup>, não podendo ter um comportamento irreflexivo, repetitivo, instintivo<sup>295</sup>, sendo imprescindível o diálogo, a interação, acrescentando-se horizontalmente como mais um ator social entre tantos outros do Estado democrático<sup>296</sup>.

Encaminhando-se ao fim, resta visualizar os principais marcos normativos que endossaram a resolutividade no Ministério Público. Como documento formalizador, aponta-se a Carta de Brasília, esta que resultou da comunhão entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as demais Corregedorias ministeriais<sup>297</sup>. A missiva é fruto do 7.º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, realizado em setembro de 2016, que tem como diretriz estruturante desenvolver “uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social”<sup>298</sup>.

---

<sup>292</sup> *Ibid.* p. 208.

<sup>293</sup> ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 194. ano 31. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, jan./fev.2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9129266>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>294</sup> “A atuação solitária, intuitiva e quixotesca tem maior afinidade, até histórica, com o demandismo, não com a resolutividade que pressupõe a convergência de energias (institucionais e sociais) em prol de um objetivo delineado a partir de diretrizes institucionais. Tanto na gestão administrativa quanto finalística, funciona como indicador de resolutividade o alinhamento com o planejamento estratégico da instituição.” RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 48.

<sup>295</sup> MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro**. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 178.

<sup>296</sup> COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 221-222.

<sup>297</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional [...] Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/vade-mecum/carta-de-brasilia>. Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 7. Em um de seus Considerandos, é destacada a “ampliação e estruturação do modelo de Ministério Público resolutivo (*Ibid.*, p. 6). Ao fazer um estudo crítico dos atos normativos acima, Cíntia Bonaretto e Cláudia de Moraes chegaram às seguintes conclusões: “Diante do que foi analisado, vislumbrou-se que tal resolutividade pode contribuir para fomentar a participação social, o debate e a negociação, o que pode favorecer a ampliação do

Outro documento de relevo é a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 02, de 21 de junho de 2018, ao dispor sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais<sup>299</sup>.

Ademais, há Recomendação que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, destacando a incompatibilidade de “uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público”<sup>300</sup>. Cabe ao membro pautar-se “preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis”<sup>301</sup>. Além do mais, prevê-se que cada Ministério Público “adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes”<sup>302</sup>. Em complemento, a Resolução<sup>303</sup> que instituiu a Política Nacional de Autocomposição também é um referencial importante<sup>304</sup>.

Por fim, tem-se a Recomendação-Conjunta dispondo sobre critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas<sup>305</sup>. No instrumento, consta o papel do CNMP na promoção

---

acesso à justiça e a obtenção de propostas de soluções consensuais e mais efetivas para a concretização dos direitos fundamentais. No entanto, as dificuldades para sua realização são relevantes e se referem notadamente: (i) à complexidade do processo de implementação de uma política pública, o qual demanda a compreensão de diversos aspectos (contexto, atores envolvidos, conflituosidades, recursos disponíveis, conhecimento técnico sobre a temática, dentre outros); e) (ii) a problemas estruturais, como a questão da independência funcional dos membros do Ministério Público, a qual possibilita que atuem sem observância ao planejamento estratégico institucional e aos planos de atuação delineados” (BONARETTO, Cíntia Mara Vital; MORAES, Cláudia Schmidt. A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro: análise para a implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Soraya Araujo. **Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas**. Ponta Grossa: Atena, 2022. p. 104.

<sup>299</sup> Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 03 out. 2023).

<sup>300</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 13 fev 2023. p. 1.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>302</sup> Art. 1.º. *Ibid.*, p. 2.

<sup>303</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 118, de 1º de dezembro de 2014**.

Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 27/01/2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/>. Acesso em: 18 set. 2023.

<sup>304</sup> João Gaspar apresenta os seguintes marcos normativos como mais relevantes do CNMP sobre o tema: i) Resolução n.º 118/2014; ii) Resolução n.º 147/2016; iii) Carta de Brasília; iv) Recomendação n.º 54/2017; v) Recomendação n.º 57/2017; vi) Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018; vii) Resolução n.º 205/2019; e viii) Recomendação conjunta PRESI-CN n.º 02/2020. RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 14.

<sup>305</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020**. Recomenda aos Ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em:

integrativa dos diversos ramos e na função de agente indutor, proativo e resolutivo para a efetivação de direitos fundamentais. Busca-se a ampliação do diálogo institucional para fins de fortalecer o controle proativo e a resolutividade da política pública<sup>306</sup>.

### 2.1.2 Resolutividade do Ministério Público no âmbito do sistema jurídico-penal

A resolutividade não pode cingir-se numa só área de atuação ministerial, embora não se conteste que as possibilidades de materialização são mais visíveis nas searas cível, administrativa, ambiental, trabalhista etc., ou seja, em áreas não criminais. Contudo, a superação do paradigma demandista presume visão conglobante. Em outras palavras, essa forma de atuação também está irradiada no âmbito criminal: a passividade anteriormente apontada, em que o promotor de justiça fazia análise meramente técnico-jurídica para concluir pelo arquivamento, denúncia ou novas diligências, precisou de revisão, se se busca evitarem discursos vazios e puramente retóricos de resolutividade na esfera penal<sup>307</sup>. Nesse sentido, ao abordar as possibilidades de atuação ministerial nessa seara, pontua Cambi:

Na esfera penal, o Ministério Público Resolutivo não atua tão somente na propositura de ações penais, baseadas nas investigações conduzidas pela Polícia Judiciária. Tem uma visão abrangente do fenômeno da criminalidade – baseada em dados estatísticos, indicadores sociais, informações coletadas junto a entidades científicas, governamentais ou não, e aferidas no contato com conselhos de direitos e entidades públicas – conduzindo sua atuação mediante práticas preventivas junto à sociedade civil, por meio da comunicação dialógica com instituições não governamentais e participação no ciclo de políticas públicas implantadas pelos órgãos governamentais<sup>308</sup>.

<https://www.cmp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2023.

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 1-4.

<sup>307</sup> Diferenciando o modelo resolutivo do demandista na seara criminal: “No modelo demandista, a atuação do membro do Ministério Público, em sede criminal, é preponderantemente individual e tem por objetivo o combate pontual do crime e de seu agente. Desconsidera-se o contexto social do fato e suas interconexões. Essa atuação é baseada exclusivamente nas provas levantadas, em sede de inquérito policial, pela Polícia de Investigação (esta subordinada ao Poder Executivo). O papel do *Parquet* é passivo, limitando-se ao ajuizamento das ações penais e ao acompanhamento da instrução processual, que, em regra, reproduz o conjunto de provas produzidas na fase policial. No modelo *resolutivo*, o membro do Ministério Público assume um papel ativo desde a fase de investigação, seja ao produzir diretamente as provas, seja ao exercer permanente controle das diligências e atos praticados pela Polícia de Investigação” (GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 221).

<sup>308</sup> CAMBI, Eduardo. Ministério Público resolutivo. O modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**. vol. 982/2017. p. 107-134. ago. 2017. p. 112. O autor exemplifica uma atuação resolutiva no âmbito criminal: “Por exemplo, a atuação do Ministério Público Resolutivo, enquanto agente político fomentador de políticas públicas na esfera criminal, pode ser visualizada na atuação dos membros do Ministério Público junto à divulgação e a ampliação do Método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, entidade dedicada à recuperação e reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade – em busca de melhoria do sistema penitenciário brasileiro. O Ministério Público tem sido um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e os órgãos governamentais, a fim de difundir o método, de modo que seus membros não atuam

Além do mais, a resolutividade estará no diálogo com o imputado, a vítima e os demais atores ligados à questão criminal, em busca da máxima satisfação tanto da sociedade quanto dos diretamente envolvidos, utilizando-se de técnicas alternativas ao modelo formal que, por óbvio, precisa compatibilizar-se com as bases garantistas do processo penal. Nesse sentido, Divan destaca que “[n]ão se faz coro à ideia de que um garantismo deve necessariamente se refrear quando diante da possibilidade “verdadeiramente” minimalista que é a de busca de meios alternativos de solução conflitiva”<sup>309</sup>. Para o autor:

Situar a oposição entre eficiência e garantia é oposição ideológica que por vezes termina galvanizando a garantia como maior e exclusiva rival da eficiência e auxilia na construção de um discurso de que o processo deve pender para o lado de uma política criminal que corrobora a eficiência punitiva e se destacar de sua instrumentalidade. É possível defender uma eficiência tributária de garantias básicas de filtro, bem como garantias que não visam a tornar inoperante a exigência de eficiência e de segurança jurídica<sup>310</sup>.

Portanto, assume-se como premissa que o processo penal pode manifestar-se por meio da consensualidade penal, compatibilizando-se com as garantias processuais. Nesse cenário, os agentes ministeriais precisam ser bons ouvintes, abertos a soluções menos estigmatizantes, não sendo a formalização da ação penal em juízo o único caminho que pode ser percorrido, conquanto se reconheça o desafio de se exigir esse perfil do membro. Relembre-se que a própria Constituição de 1988 prevê em seu preâmbulo a solução pacífica das controvérsias. Não menos importante está a dignidade humana como fundamento da República<sup>311</sup>. Nesse contexto, os instrumentos de consenso, tais como os acordos penais, assumem especial relevo<sup>312</sup>.

---

tão-somente como fiscais da execução penal, mas como agentes transformadores de sua melhoria, remediando um problema latente do Estado brasileiro” (*Ibid*, p. 112). Ainda sobre APAC, em 14 de março de 2023, o CNMP e a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) assinaram um Acordo de Cooperação com o intuito de reconhecer como política pública criminal ministerial a disseminação da metodologia, e a consequente expansão dos Centros de Reintegração Social.

<sup>309</sup> DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal**: uma reconfiguração da justa causa para ação penal. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. p. 102.

<sup>310</sup> DIVAN, Gabriel A. Crítica científica de “A colaboração premiada como instrumento de política criminal” – Um adendo sobre a necessária visão político-criminal do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 3, n.º 1, p. 417-428, jan.-abr. 2017. p. 424. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/download/55/65>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>311</sup> Preâmbulo e Art. 1.º, III, da CF88 (BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jul. 2023).

<sup>312</sup> “[É] exatamente a compreensão da função política do Ministério Público que autoriza a conclusão no sentido de que a instituição recebeu poderes constitucionais para identificar a tutela adequada mesmo no âmbito do direito punitivo. Concluir pela possibilidade de atuação negocial do Ministério Público no direito punitivo decorre, portanto, da formatação dada à instituição pela Constituição Federal.”(LEMGRUBER, Letícia. **Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo**: mecanismos de controle e limite das cláusulas. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021.p. 202).

Contudo, um parêntese é relevante: resolutividade na seara penal não significa a exclusão ou o menoscabo da atuação judicial, raciocínio que repele jargões inferiorizantes ou adjetivos tais como promotor de gabinete ou promotor demandista contra membros cuja atuação predominantemente judicial decorre de exigência legal, não implicando num combate entre ambos os perfis<sup>313</sup>. Afinal, não se ignoram as normas que sustentam o ordenamento jurídico-penal muito menos a dogmática penal<sup>314</sup>. Por exemplo: é certo que o promotor do júri atua dentro de conformação constitucional peculiar. A instituição do júri é direito fundamental<sup>315</sup>, exigindo-se modelo peculiar de atuação. Mas, mesmo assim, o promotor poderá pautar-se com base no paradigma resolutivo (ir em busca de novas testemunhas, comunicar-se ativamente com outros peritos não estatais, produzir elementos probatórios independentes etc.) sem que, com isso, seja taxado de demandista. A atuação judicial não o impede de ser resolutivo, embora suas ferramentas sejam mais limitadas.

É aclarar: as peculiaridades normativas imprimem ao promotor guiar-se sob dinâmica menos extrajudicial, mas buscando um agir resolutivo<sup>316</sup>. O próprio conceito de paradigma resolutivo não proclama a extinção dos modelos tradicionais. Não quer dizer não judicialização. Pelo contrário, adere-se à judicialização como última *ratio*. Resumindo: o agir resolutivo não caminha com total abandono da atuação judicial, principalmente por causa das peculiaridades e das limitações impostas, não apenas ao promotor do júri, como também à maioria dos promotores criminais, para além de outras áreas que também demandam a atuação judicial<sup>317</sup>.

<sup>313</sup> RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: o guardião das promessas constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 77.

<sup>314</sup> “[É] importante advertir que a dicotomia Ministério Público *Demandista* e *Resolutivo* não deve ser utilizada de forma maniqueísta, nem utópica. Ambos os modelos têm a sua relevância e devem ser pensados em conformidade com as atribuições específicas do membro do Ministério Público, para que a eficiência institucional possa atingir padrões de qualidade (v.g., seria inconcebível justificar a ausência sistemática de um Promotor de Justiça, com atribuições criminais, em audiências ou sessões do Tribunal do Júri, sob o argumento de fazer reuniões com o Conselho da Comunidade, já que, dentre os deveres dos agentes ministeriais, está o de assistir aos atos processuais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença; Art. 43, inc. V da Lei 8.625/1993)” CAMBI, Eduardo. Ministério Público resolutivo. O modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**. vol. 982/2017. p. 107-134. ago. 2017. p. 115-116.

<sup>315</sup> Art. 5, XXXVIII, da CF88. Embora não seja do escopo deste trabalho e não se adira à ampliação consensual nos crimes dolosos contra a vida, encontra-se estudo nesse sentido. SILVARES, Ricardo José Guasques de Almeida. **Espaços de consenso e negociação no âmbito do tribunal do júri**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

<sup>316</sup> “[M]esmo quando o conflito é judicializado (estrategicamente judicializado), o agente de perfil resolutivo mantém razoável controle, reunindo os melhores esforços para alcançar êxito em sua empreitada) na defesa efetiva dos interesses constitucionalmente atribuídos.” RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: o guardião das promessas constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 30.

<sup>317</sup> “Isso não implica dizer, evidentemente, que a atuação criminal clássica do Ministério Público deve ser olvidada; por certo que não. Em verdade, na atuação criminal clássica (investigação e persecução penal) o que se impõe é a necessidade de atualização, com o foco voltado à justiça negocial para crimes de menor gravidade, a fim de garantir maior concentração de esforços para a solução e persecução de crimes mais graves.” MACHADO, Rafael Moreno.

Nesse sentido, conquanto os argumentos que advirão no terceiro capítulo sugerindo vias ampliadas de consensualidade penal, de forma alguma sustentar-se-á que esta ampliação deva ser feita para todos os casos criminais. Além do mais, qualquer atuação resolutiva mais incisiva na esfera criminal dependerá de prévio arranjo institucional colegiadamente delineado (política criminal não se faz com um só promotor<sup>318</sup>), argumentos que serão explicitados no último capítulo.

Finalizando, é importante registrar que, nesse cenário resolutivo-criminal, o ANPP surge como instituto apropriado a ser utilizado pelo Ministério Público, sem necessidade de acionar o Poder Judiciário pelos meios tradicionais. É a adesão ao modelo multiportas que, já avançado na seara cível, carece de efetiva teorização no âmbito criminal. Sobre o referido conceito, esclarecedora a definição de Navarro, que pela relevância e referência, é oportuna a transcrição:

Pode-se, então, conceituar a Justiça Multiportas como um sistema que compreende variados espaços e ferramentas de prevenção e solução de disputas, com potencialidade de interconexão, proporcionando à sociedade formas eficientes de alcance da pacificação social. Em outros termos, a Justiça Multiportas é a ressignificação do acesso à justiça, para contemplar diferentes ambientes e métodos interrelacionáveis, capazes de garantir o adequado e proporcional tratamento das controvérsias. Registre-se que o caráter interfuncional entre os elementos que integram a Justiça Multiportas intensifica a simbiose de técnicas disponíveis, otimiza os procedimentos e proporciona formas mais efetivas para combater desarmonias jurídicas. Tem-se, então, uma espécie de *marketplace* (modelo de negócio também conhecido como *shopping* virtual) em que, no mesmo sistema jurídico, são disponibilizados à sociedade diferentes e efetivos métodos e ambientes, com possibilidades interrelacionais, gerando formas apropriadas para os variados tipos de necessidades, proporcionando comodidade, economicidade, rapidez, eficiência e satisfação dos consumidores da justiça. Com isso, institui-se um sistema dinâmico de vias legítimas de gestão de conflitos, dando vida ao modelo brasileiro de Justiça Multiportas<sup>319</sup>.

Em suma, para o sistema multiportas, o acesso à justiça não se confunde com o simples acesso à instituição Poder Judiciário. Pelo contrário, pressupõe-se abertura de outras estruturas estatais e não estatais para a gestão das questões conflituosas. Dessa forma, no âmbito criminal, a instituição ministerial pode ser a primeira entrada, a porta não judicializada para a gestão dos

---

**A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido:** desafios para o século XXI. Coleção Ministério Público resolutivo. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.p. 76.

<sup>318</sup> “O princípio da independência funcional deve ser pensado e operacionalizado sobre novas bases, para impedir que a atuação da instituição disperse-se em múltiplas atuações individualistas e fragmentadas, sem obedecer a um somatório organizado de esforços tendentes ao cumprimento das metas e atingimento dos objetivos estratégicos traçados institucionalmente.” RODRIGUES, *op. cit.*, p. 115.

<sup>319</sup> NAVARRO, Trícia. Teoria da justiça multiportas. **Revista de Processo**. vol. 343. ano 48. p. 453-471, São Paulo: Ed. RT, setembro 2023. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rl& marg=DTR-2023-9332>. Acesso em: 30 set. 2023, p. 3.

casos penais, compondo os interesses por meio dos acordos penais e materializando o paradigma resolutivo no âmbito criminal, assunto que será abordado abaixo.

### 2.1.3 Acordo de não persecução penal como técnica resolutiva no âmbito criminal

Instrumentos e procedimentos dos mais diversos podem ser utilizados pelo sistema jurídico-penal com vistas à solução do caso criminal. Ao apresentar alguns modelos de diversificação processual em espécie utilizados na Itália, Alemanha, Portugal e Brasil, Fernandes cita procedimentos como *giudizio abbreviato*, *giudizio direttissimo*, *giudizio immediato*, *procedimento per decreto*, *applicazione della pena su richiesta delle parti* (Itália); procedimento de acção privada (*privatklageverfahren*), procedimento acelerado (*beschleunigte verfahren*), procedimento por decreto de ordem penal (*strafbefehlsverfahren*), limitações ao dever de acusação (*durchbrechungen des anklagezwanges*), acordos informais (*vergleiches*) (Alemanha); procedimento dependente de queixa ou de acusação particular, processos sumário, abreviado, sumaríssimo, método concreto de determinação da competência, alteração substancial dos factos, arquivamento em caso de dispensa da pena, confissão, suspensão provisória do processo (Portugal); composição dos danos civis, aplicação imediata de pena não privativa de liberdade<sup>320</sup>, procedimento sumaríssimo, representação nos crimes de lesões corporais leves e lesões culposas (Brasil)<sup>321</sup>. São múltiplas as técnicas e institutos resolutivos, todos com a característica de instrumentos político-criminais<sup>322</sup>.

Contudo, sendo imprescindível o recorte metodológico para que se possa compreender com mais detalhamento o tema, direciona-se a lupa para o ANPP<sup>323</sup>, objeto da pesquisa, aqui compreendido como instrumento resolutivo, para além de instituto com índole político-criminal<sup>324</sup>, com potencial inclusive para contribuir com a solução de litígios até na esfera cível,

<sup>320</sup> Em que pese a não inclusão expressa do ANPP, pois sua tese foi escrita antes do surgimento do instituto, a classificação proposta pelo autor faz assegurar sua inclusão no contexto indicado.

<sup>321</sup> FERNANDES, Fernando **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 165-702.

<sup>322</sup> Abordando tais institutos como instrumentos de política criminal, Fernandes, com base no reconhecimento de que o próprio processo penal possui essa característica. Ver: Parte IV (As formas de diversificação processual como instrumento de política criminal). *Ibid*, p. 703-828.

<sup>323</sup> “O acordo de não persecução penal é regulação de política criminal pretendida pelo titular da acção penal, que emancipa a atuação institucional para um modelo propositivo e que rompe com a vetusta atuação exclusivamente reativa.” (SOUZA, Renee de Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n.º 74, out/dez. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+%C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023).

<sup>324</sup> Nesse sentido: “é necessário enxergar o acordo para além de um mero instituto negocial penal, uma vez que ele pode ser uma ferramenta de promoção de políticas criminais voltada à proteção de bens jurídicos por meio da

tendo em vista que a composição entre o imputado e a vítima na esfera penal poderá ensejar a desistência de quaisquer outras tratativas reparatórias, com caráter de irrevogabilidade, “constituindo título executivo de natureza cível pronto para a execução, mesmo na hipótese de posterior rescisão do ANPP”<sup>325</sup>.

Em resumo, a abordagem resolutiva do Ministério Público no âmbito criminal implica em concluir que o ANPP é uma de suas técnicas.

Nesse contexto resolutivo, o ANPP também está **apto** a contribuir com a diminuição dos números de processos criminais<sup>326</sup>, para além de colmatar os interesses individuais. O grifo no “apto” é proposital, pois na conformação atual, sua efetividade (impactos concretos) ainda não se fez marcante, consoante será demonstrado no último capítulo, com dados quantitativos que sugerem a inexistência de um descongestionamento de processos criminais no âmbito do Poder Judiciário (item 3.2.1).

Mas antes de adentrar nessas problematizações de cunho mais empírico, todas reservadas para o terceiro capítulo, torna-se relevante abordar o princípio da obrigatoriedade da ação penal, aceito pela maioria da doutrina processual penal. Incorporado à práxis persecutório-criminal, a obrigatoriedade da ação penal encontra acolhimento acrítico pelo Ministério Público, indicando certa contradição com o que se busca – paradigma resolutivo – e o que se faz. É o que se abordará abaixo.

## 2.2 OBRIGATORIEDADE E OPORTUNIDADE DA AÇÃO PENAL

O presente item destina-se a explicar a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal. Denota-se um constante movimento pendular entre uma adesão irrefletida à obrigatoriedade por um lado e a oportunidade da ação penal por outro. Contudo, pretende-se sugerir uma terceira

---

prevenção geral e especial, bem como pela reparação do dano” (FALCONERY, Pollyana Quintela. O acordo de não persecução penal e a reabilitação do direito penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 191. ano 30. p. 235-259. p. 5-9. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/publicacoes/exibir/775>. Acesso em: 01 jul.2023).

<sup>325</sup> “§ 4.º [...] V – a cláusula relativa à composição de danos civis poderá ser pactuada com caráter de irrevogabilidade, constituindo título executivo de natureza cível apto à execução, mesmo na hipótese de posterior rescisão do ANPP.” CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP n.º 181, de 07 de agosto de 2017, para adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

<sup>326</sup> MARTINELLI, João Paulo Orsini; SILVA, Luís Felipe Sene da. **Mecanismos de justiça consensual e o acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de. MARTINELLI, João Paulo. Acordo de não persecução penal. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido. p. 51-75.



via, a saber, uma abordagem não dicotômica entre a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal.

### 2.2.1 Delimitando a obrigatoriedade da ação penal

A doutrina costuma indicar dispositivos do CPP e do CP<sup>327</sup> como corolários da obrigatoriedade da ação penal (princípio?), que teria sido implicitamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, ante a ausência de comando normativo expresso a abarcá-lo. Esse entendimento, salvo exceções, tornou-se recorrente, sendo que eventuais debates cuidam menos em negá-lo do que em indicar mitigações ou relativizações.

Um conhecido expoente da obrigatoriedade da ação penal é o professor Afrânio Jardim, ao argumentar que esse princípio possui feições democráticas e decorre da legalidade. Em consequência, vincula a atuação dos órgãos públicos<sup>328</sup>. Para o autor, “[D]a análise do sistema que se extrai do Código de Processo Penal em vigor e de diversas outras leis especiais, constata-se que o princípio da obrigatoriedade tem incidência plena em nosso ordenamento jurídico”<sup>329</sup>. Em outra passagem, ele afirma que a oportunidade da ação penal não teria sustentação democrática, havendo uma tendência à privatização do processo penal, uma importação não refletida de institutos estadunidenses<sup>330</sup>. Criticando o que alguns denominam princípio da obrigatoriedade mitigada, ele compreende que ou existe a obrigatoriedade, ou a oportunidade da ação penal, não havendo meio-termo. Ao compreender o princípio como decorrente do

<sup>327</sup> Artigo 24 do CPP e Artigo 100, §1.º do CP. Outros dispositivos repetidamente apontados são os Artigos 28, 42 e 576 do CPP (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

<sup>328</sup> JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública**: princípio da obrigatoriedade. 5. ed. – Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011. Ainda: “De forma indistinta, a abundante doutrina que trata do princípio em questão usa duas expressões, como sinônimas, para designar o dever de o Ministério Público propor a ação penal condenatória. Fala-se em princípio da legalidade ou em princípio da obrigatoriedade. O Autor desta dissertação prefere usar a expressão princípio da obrigatoriedade, a fim de tornar mais claro que o dever legal de o Ministério Público exercitar a ação penal é, na verdade, uma decorrência do próprio princípio da legalidade, que, numa perspectiva mais ampla, informa a atuação dos órgãos públicos no chamado Estado de Direito. [...] Desta maneira, não se justificaria que, como regra legal, pudessem os funcionários investidos no órgão público afastar a aplicação do Direito Penal legislado ao caso concreto, ao seu falante ou juízo discricionário, baseado em critérios de oportunidade e conveniência, nem sempre muito claros ou definidos. É princípio assente no Direito que a ninguém é dado dispor do que não lhe pertence, mormente em se tratado de valores sociais absolutamente relevantes (*Ibid.*, p. 47).

<sup>329</sup> *Ibid*, p. 133.

<sup>330</sup> JARDIM, Afrânio Silva. A influência norte-americana nos sistemas processuais penais latinos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Ano 10. Volume 17. Número 2. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/download/26598/18956>. Acesso em: 28 nov. 2023..

caráter cogente das normas penais, consequência da legalidade, o autor aponta que não haveria aplicação parcial<sup>331</sup>.

Em obra denominada Teoria Geral do Processo – originariamente concebida por Cintra, Grinover e Dinamarco – os atuais autores Dinamarco, Badaró e Lopes, embora inclinados à obrigatoriedade<sup>332</sup>, destacam que “mesmo os sistemas penais filiados à regra da obrigatoriedade admitem alguma atenuação dessa regra, abrindo caminho para a discricionariedade, regulada por lei, ao menos com relação às infrações penais de menor gravidade”<sup>333</sup>. Citam a Constituição de 1988 – juizados especiais criminais – bem como, dentre outras mitigações, o próprio acordo de não persecução penal<sup>334</sup>.

No tocante ao conceito, conforme Polastri, a obrigatoriedade da ação penal “consiste no dever do Ministério Público de promover a ação penal pública, não podendo utilizar-se de critérios de ordem política ou da conveniência e oportunidade para não denunciar”<sup>335</sup>.

Também identificando a obrigatoriedade da ação penal como regra, Ciocchetti destaca a essencialidade dessa norma como mecanismo de sustentação do próprio Estado Democrático de Direito, assegurando o devido processo legal a quem comete o delito e restringindo a liberdade de apreciação do promotor quanto a levar ou não adiante a persecução penal<sup>336</sup>. Garante-se à sociedade que o autor da prática delitiva será processado conforme os ditames legais, evitando-se avaliações políticas, subjetivas e critérios de utilidade social<sup>337</sup>. A

---

<sup>331</sup> JARDIM, *op. cit.*

<sup>332</sup> Os autores, diferentemente de Afrânio Silva Jardim, não compreendem a obrigatoriedade da ação penal como princípio. Aqueles apontam como princípio “aquelas ideias mestras externas à ordem processual, geralmente consagradas pela Constituição Federal e responsáveis pela aderência do processo aos grandes valores políticos, sociais, éticos e humanos da sociedade” (DINAMARCO, Cândido Rangel *et al.* **Teoria geral do processo**. 34. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 109).

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 113. Destacam: “A obrigatoriedade da ação penal sofre outras limitações: a) nos casos de ação penal privada o *jus accusationis* é confiado ao ofendido ou a quem legalmente o represente, instaurando-se o processo somente se estes o desejarem; b) nos crimes de ação penal pública condicionada à representação do ofendido, os órgãos públicos ficam na dependência da manifestação da vontade da vítima ou de seu representante legal; c) assim também ocorre nos crimes cuja ação seja subordinada à requisição do Ministro da Justiça; d) nas infrações penais de menor potencial ofensivo, de ação condicionada à representação, à transação civil acarreta a extinção da punibilidade penal; e) o Ministério Público, em vez de oferecer a denúncia, pode propor a imediata aplicação de pena alternativa (restritiva de direitos ou multa) quando não houver transação civil ou a ação for pública incondicionada; f) nos crimes de média gravidade, o Ministério Público pode propor a suspensão condicional no processo; g) nos crimes com pena mínima de até quatro anos, cometidos sem violência ou grave ameaça, pode ser celebrado acordo de não persecução penal, com confissão e cumprimento de pena restritiva de direito sem que haja processo. Tais exceções são legitimadas por razões específicas e não derogam a regra geral, que é de indisponibilidade da ação e do processo criminal” (*Ibid.*, p. 113).

<sup>335</sup> LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e persecução criminal**. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 149.

<sup>336</sup> SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade: ação civil pública, ação penal pública**. São Paulo: Método, 2007, p. 163.

<sup>337</sup> *Ibid.*

obrigatoriedade faz parte do devido processo legal e integra o artigo 127 da Constituição de 1988<sup>338</sup>.

Na mesma linha, Mazzilli: “se o membro do Ministério Público identifica a existência de interesse que legitime a sua atuação, é obrigado a promover a ação, até mesmo sob pena de grave falta funcional”<sup>339</sup>.

Badaró faz uma aproximação do princípio da legalidade à obrigatoriedade, ao abordá-lo como um dos vetores da ação penal pública incondicionada, destacando que não há campo de discricionariedade quando o Ministério Público, ao receber uma peça investigativa, convence-se pela justa causa, não sem destacar que a exceção é o princípio da discricionariedade regulada<sup>340</sup>. Cita expressamente o ANPP, para além dos institutos previstos na Lei de Juizados Especiais Criminais<sup>341</sup>.

Para Rangel, violada a lei penal, surge a pretensão acusatória, que deverá ser exercida pelo Ministério Público, impossibilitando ao órgão de acusação não demandar por motivos de política criminal<sup>342</sup>. Ele cita o aforismo latino *nec delicta maneat impunita* (os delitos não podem ficar impunes), para além do artigo 24 do CPP como principais argumentos<sup>343</sup>. Trata-se de poder-dever, um múnus público constitucional adjudicado à instituição ministerial<sup>344</sup>. Reconhece, porém, que a Lei dos Juizados Especiais Criminais e, mais recentemente o ANPP, relativizaram o princípio<sup>345</sup>.

Lopes Jr. orienta-se por caminho similar, e o próprio subtítulo descritivo do assunto – “Obrigatoriedade (ou legalidade)” – é revelador<sup>346</sup>. Mas o autor assinala a mitigação ou

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 258.

<sup>339</sup> MAZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 301.

<sup>340</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 230-231.

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 30. ed. Barueri, Atlas, 2023. p. 207-210.

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> *Ibid.* “[...] podemos dizer que o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública tem o caráter absoluto se se tratar de infrações penais de médio (cf. Art. 89 da Lei do JECRIM) e maior potencial ofensivo (cf. Art. 61 da Lei do JECRIM), bem como do estabelecido no Art. 28-A, caput, do CPP, com redação dada pela Lei nº 13.964/2019, o princípio tem atenuado este caráter e passa a ter um valor relativo, pois, para nós, ele foi mitigado” (*Ibid.*, p. 210). Ainda com relação ao conceito: “O princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, por alguns autores denominado também princípio da legalidade processual, significa que os órgãos responsáveis pela persecução criminal, em todas suas etapas, não possuem qualquer margem de liberdade para decidirem se atuarão ou não. Em outras palavras, ocorrida uma infração penal, a autoridade policial tem a obrigação de investigá-la, e o Ministério Público tem o dever de oferecer denúncia, caso possua elementos de convicção quanto à existência do crime (fato típico, ilícito e culpável) e estejam presentes as condições da ação pena, inclusive justa causa” (CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Princípios do processo penal: teoria, jurisprudência e direito internacional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 245-246).

<sup>346</sup> “Alguns autores falam em princípio da obrigatoriedade, outros em princípio da legalidade. Porém, entendemos que qualquer obrigatoriedade somente pode surgir na medida em que é instituída por lei. Assim, a expressão técnica

relativização do princípio, aludindo, para além dos institutos descriminalizantes dos Juizados Especiais Criminais, o ANPP, não sem deixar revelada sua crítica contra esse instituto por ter, segundo ele, enfraquecido o princípio estudado<sup>347</sup>. Langroiva e Parise entendem que, a partir de leitura sistêmica da Constituição de 1988 e do CPP, não existe no Brasil, em sua plenitude, o princípio da oportunidade e conveniência, conquanto argumentem não haver previsão constitucional expressa da existência da obrigatoriedade da ação penal<sup>348</sup>.

Verifica-se que todos os autores acima destacam, portanto, a relativização do princípio da obrigatoriedade da ação penal, citando expressamente os institutos previstos na Lei dos Juizados Especiais Criminais, bem como o ANPP, como exemplos dessa mitigação, parecendo ser esse o atual entendimento majoritário. Passou a ser comum a doutrina utilizar a terminologia ‘princípio da obrigatoriedade mitigada’ da ação penal<sup>349</sup>.

Ao explicar as origens da obrigatoriedade, Silvério Jr. refere-se à terminologia ‘ação penal pública obrigatória’, indicando que essa compreensão decorreu da própria conformação persecutória proveniente de modelo inquisitório e paternalista, advindo de regimes antidemocráticos<sup>350</sup>. Para Cabral:

É, portanto, a partir dos influxos do iluminismo, reforçados pela Revolução Francesa, pelo Código Napoleônico e pelas proposições de KANT e FEUERBACH, que o princípio da obrigatoriedade da ação penal (também denominado por alguns de princípio da legalidade processual) atinge o seu ápice, espalhando-se, posteriormente, para todos os ordenamentos jurídicos por ele influenciados<sup>351</sup>.

---

e de acordo com o texto constitucional é a obrigatoriedade da ação penal.” (RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 30 ed. Barueri, Atlas, 2023. p. 207).

<sup>347</sup> LOPES JR. Aury. **Direito processual penal**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. Ainda: “Em nosso sistema, estando presentes os requisitos legais para o exercício da ação penal, deverá o Ministério Público oferecer a denúncia. Mas cada vez mais esse “deverá” está sendo mitigado. A relativização do princípio da obrigatoriedade, que inicia em 1995 com a Lei n.º 9.099 e os institutos do JECrim, e se amplia com a Lei n.º 12.850/2013 e a possibilidade de perdão judicial e demais institutos aplicáveis à delação premiada, e agora novamente é enfraquecida (e também a indisponibilidade) com o acordo de não persecução penal inserido no CPP pela reforma de 2019/2020” (*Ibid.*, p. 237). Também André Nicolitt indica a obrigatoriedade (ou da legalidade) com norteador da ação penal pública: “Na ação penal pública vigora o princípio da obrigatoriedade ou da legalidade, é dizer, presentes os indícios de autoria e a materialidade do fato, o Ministério Público está obrigado a oferecer a denúncia, *ex vi* o Art. 24 do CPP; e diante de uma notícia crime, a autoridade policial está obrigada a instaurar o inquérito [...]”. NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 11. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2023. p. 410.

<sup>348</sup> PEREIRA, Claudio José Langroiva; PARISE, Bruno Girade. Segurança e Justiça: O Acordo de Não Persecução Penal e Sua Compatibilidade com o Sistema Acusatório. **Opinião Jurídica**. 19.38. 2020: p. 115-35 . Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3282>. Acesso em: 20 maio 2023.

<sup>349</sup> “*Sin embargo, el principio mencionado es quebrantado por tantas excepciones que en el ámbito de la criminalidad más leve y, en gran parte, también en el de la criminalidad media, rige, en la práctica, el principio de oportunidad.*” (ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Trad. de Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. 1.ed. 2. reimp. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2003. p. 90).

<sup>350</sup> SILVÉRIO JÚNIOR, João Porto. **Processo penal fraterno: o dever de fundamentar o provimento acusatório pelo Ministério Público no sistema processual brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2014.

<sup>351</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 31.

Destaque-se que, no âmbito da normatização constitucional, diferentemente da Constituição brasileira, a *Costituzione della Repubblica Italiana* prevê expressamente o princípio da obrigatoriedade da ação penal, aduzindo que “*Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale*”<sup>352</sup> (Art. 112). Há evidente delimitação da atuação do *Parquet* italiano, restringindo, em consequência, a ampliação dos espaços de consenso, o que não impediu, entretanto, o surgimento de institutos e procedimentos de simplificação processual, a saber, o *giudizio abbreviato*, o *giudizio direttissimo* e o *patteggiamento*<sup>353</sup>.

Ainda em 1988, ao comentar o CPP italiano, Amodio destacou que, a despeito da manutenção do princípio da obrigatoriedade da ação penal, o legislador deu mais liberdade às partes: o modelo italiano estaria, dessa forma, numa fase de transição para uma “substancial redefinição da regra da obrigatoriedade, sendo que a legislação reformada trouxe uma série de filtros para evitar que todas as persecuções comandadas pelos promotores chegassem à fase de julgamento”<sup>354</sup>.

Ocorre que não há dispositivo constitucional semelhante no Brasil. Pelo contrário, há liberdade de atuação ministerial prevista no artigo 129, inciso I (promover privativamente a ação penal pública), sem falar em promover obrigatoriamente a ação penal pública como o fez a Constituição italiana<sup>355</sup>. Para além da ausência de previsão na Constituição de 1988, é “certo que no Código de Processo Penal atual não há qualquer disposição expressa acerca da obrigatoriedade da ação penal”<sup>356</sup>, levando Messias a compreender que, “ao contrário da República italiana (ITÁLIA, 1947), a obrigatoriedade da ação penal pública sequer é prevista

<sup>352</sup> ITÁLIA. Constituição (1947). *Costituzione della Repubblica Italiana*. Disponível em [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf). Acesso em: 9 dez. 2023.

<sup>353</sup> MORAES, Alexandre; SMANIO, Gian; PEZZOTTI, Olavo. A discricionariedade da ação penal pública. *Argumenta Journal Law*, Brasil, n.º 30, 2019, p. 359. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229001852.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>354</sup> AMODIO, Ennio. O modelo acusatório no novo Código de Processo Penal italiano. *Revista de Processo*. vol. 59/1990. Jul.- Set. 1990, DTR/1990/125. 1990. p. 135-155.

<sup>355</sup> Defendendo com vigor o modelo italiano, Jardim: “O princípio da oportunidade não é nada democrático, por isso a Constituição da Itália expressamente obriga o exercício da ação penal, lógico que presentes as condições que a lei exige para tal.”, embora o professor não diga o porquê de o princípio não ser “nada democrático” (JARDIM. Afrânio Silva. A influência norte-americana nos sistemas processuais penais latinos. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Ano 10. Volume 17. Número 2. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/download/26598/18956>. Acesso em: 28 nov. 2023. p. 7).

<sup>356</sup> MORAES, Alexandre; SMANIO, Gian; PEZZOTTI, Olavo. A discricionariedade da ação penal pública. *Argumenta Journal Law*, Brasil, n.º 30, 2019, p. 377. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229001852.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

expressamente em atos normativos brasileiros”<sup>357</sup>. No mesmo sentido, Carvalho, para quem “o princípio da obrigatoriedade não é expresso no direito brasileiro”<sup>358</sup>.

Por fim, é de se notar uma certa postura acrítica<sup>359</sup> dos autores que propugnam pela obrigatoriedade da ação penal (seja como princípio, seja como regra). Ao invés disso, postula-se uma nova postura interpretativa aberta a novas perspectivas, como pressuposto caso se proponha qualquer tentativa de ampliar os espaços de consenso no âmbito criminal, até porque “a obrigatoriedade da ação penal, como praticada atualmente, é um costume, ou seja, pauta-se pela crença e pela tradição de que algo deve ser feito e deve sê-lo porque sempre o foi”<sup>360</sup>.

Em suma, compreender-se-á que não há incompatibilidade entre o princípio da legalidade (e não dogma da obrigatoriedade) e o princípio da oportunidade da ação penal. É o que se pretende desenvolver.

## 2.2.2 Outra perspectiva: proposta de abordagem não dicotômica entre a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal

Para Hassemer, o direito processual penal se utiliza do princípio da oportunidade para reagir à expansão do direito material penal, apontando que “sem esse princípio, seria impensável fazer face à avalanche provocada pelo Direito penal material moderno”<sup>361</sup>. Ocorre que o autor aduz vários problemas principalmente no tocante à redução das garantias processuais, resumindo que essas estratégias, em verdade, é mais um recuo resignado frente às atuais exigências decorrentes do Direito penal moderno do que soluções em sentido próprio<sup>362</sup>.

Mas independentemente de se ter uma postura mais ou menos crítica, não se pode deixar de reconhecer que o princípio da oportunidade da ação penal, longe de ser alguma novidade,

<sup>357</sup> SANTOS, Mauro Messias do. Acordo de não persecução penal: confusão com o plea bargaining e críticas ao projeto anticrime. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 27, n. 108. p. 235-254, out./dez. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo\\_de\\_nao\\_persecucao\\_penal\\_confusao\\_com\\_o\\_plea\\_bargaining\\_e\\_criticas\\_ao\\_projeto\\_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf](https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo_de_nao_persecucao_penal_confusao_com_o_plea_bargaining_e_criticas_ao_projeto_anticrime20200117-21195-188aifl.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>358</sup> CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. **Processo penal e constituição**: princípios constitucionais do processo penal. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 225.

<sup>359</sup> BEGGIATO, Túlio Fávaro. Prosecutorial discretion: o anacronismo do mito da obrigatoriedade da ação penal. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 47, p. 351-379, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/download/555/502>. Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>360</sup> FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 145.

<sup>361</sup> HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura e política. Tradução de Adriana Beckman Meirelles. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2008. p. 259.

<sup>362</sup> *Ibid.*, p. 259. p. 260.

está incorporado há algumas décadas no ordenamento jurídico-penal de alguns países europeus de tradição *civil law*, a exemplo da Alemanha, França e Portugal, para além dos países de tradição *common law*, como Inglaterra e Estados Unidos<sup>363</sup>.

Não é diferente na América Latina. Em estudo específico sobre os sistemas processuais penais nessa região, Melo identificou que a maioria dos países latino-americanos passaram a adotar “expressamente, a oportunidade da ação penal em seus ordenamentos jurídicos, geralmente para delitos de pequeno e médio potencial ofensivo e de insignificante interesse público ou funcional<sup>364</sup>. O autor conceitua brevemente a oportunidade da ação penal como “uma discricionariedade regrada, uma seletividade de prioridades e fundamentada”<sup>365</sup>.

Suxberger indica o marco internacional da oportunidade da ação penal nos países europeu-continentais, a saber, a Recomendação n.º R (87), expedida pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa – órgão no qual se inclui a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH)<sup>366</sup>. O documento intitula no item I a “*Discretionary prosecution*” e, logo na primeira alínea, destaca “*The principle of discretionary prosecution*”, orientando, em seguida, a introdução ou o alargamento da utilização do princípio da oportunidade da ação penal para os Estados-Membros<sup>367</sup>. Recorde-se que ainda em 1986, na Reunião de Helsinque, foi destacado

---

<sup>363</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: A oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 34, p. 35-50, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger\\_-\\_excerto\\_artigo\\_Revista\\_MP-GO\\_-\\_dogma\\_obrigatoriedade\\_acao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger_-_excerto_artigo_Revista_MP-GO_-_dogma_obrigatoriedade_acao_penal.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>364</sup> MELO, André Luis Alves de. Os desafios do Sistema acusatório no Brasil e o princípio da oportunidade da ação penal na América Latina a partir de 1990. In: FRISCHEISEN, Luíza Cristina *et al.* **Desafios contemporâneos do sistema acusatório**. Brasília: ANPR, 2018. p. 50. Em trabalho monográfico (tese de doutorado) com o mesmo escopo, o autor destaca que os seguintes países passaram a adotar a oportunidade da ação penal: Argentina, Chile, Uruguai, México, Paraguai, Venezuela, Peru, Colômbia, Equador, Bolívia, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Cuba. Ainda cita países menores e territórios, tais como República da Guiana e a do Suriname, territórios das Ilhas Falklands e Geórgia do Sul e o Território da Guiana Francesa como países onde o princípio da oportunidade da ação penal é adotado (MELO, André Luis Alves de. **A Inconstitucionalidade da obrigatoriedade da ação penal pública**: releitura dos Artigos 24 e 28 do Código de Processo Penal e Art. 100, §1.º, do Código Penal em Face da Não Recepção pela Constituição de 1988. 2017. fl.433 Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2017. p. 229-233).

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>366</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: A oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 34, p. 35-50, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger\\_-\\_excerto\\_artigo\\_Revista\\_MP-GO\\_-\\_dogma\\_obrigatoriedade\\_acao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger_-_excerto_artigo_Revista_MP-GO_-_dogma_obrigatoriedade_acao_penal.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>367</sup> CONSELHO DA EUROPA. Comitê de Ministros. **Recommendation Nr. R (87) 18 of The Committee of Ministers to member states concerning the simplification of criminal justice**. Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies. p. 1-6. Disponível em: <https://rm.coe.int/native/09000016804e19f8>. Acesso em: 04 out. 2023.

que “3.a. Ao MP deve possibilitar-se a abstenção de acusar, em face de certas condições peculiares da infração”<sup>368</sup>.

Giacomolli aponta para uma incompatibilidade entre a legalidade e a oportunidade pura e destaca que “a oportunidade é a antítese, a exceção à legalidade, que permite aos encarregados da *persecutio criminis* e da acusação, exercê-la ou não”<sup>369</sup>. O autor compreende que a expressão “oportunidade regrada” não está correta, destacando que, quando o ordenamento-jurídico regulamenta instrumentos consensuais penais, o que há na verdade é um *juízo* de oportunidade, uma flexibilização, em conformidade com o princípio da legalidade, não se tratando de uma síntese dialética entre dois princípios opostos<sup>370</sup>.

Ao tecer críticas sobre a obrigatoriedade da ação penal, Divan ressalta que defendê-la como valor ou objetivo da esfera jurídico-processual é estar indiferente à realidade político-processual, como se a obrigatoriedade não fosse uma construção dogmática opcional<sup>371</sup>. No mesmo sentido, Suxberger, para quem a obrigatoriedade é uma impossibilidade institucional<sup>372</sup>. Nas palavras do autor:

<sup>368</sup> Item 3 das conclusões da Reunião de Helsinque: “3.a. Ao MP deve possibilitar-se a abstenção de acusar, em face de certas condições peculiares da infração; 3.b. Devem desenvolver-se normas legislativas ou administrativas que ordenem a fixação de condições que possam ser impostas na decisão de abster-se de acusar; 3.c. O objetivo principal dessas condições deve ser a melhoria do comportamento do infrator e a reparação à vítima; 3.d. As condições impostas não devem restringir os direitos políticos do imputado nem devem ter natureza punitiva; 3.e. As condições que podem ser associadas a uma abstenção devem ser similares às que podem ser impostas quando da condenação condicional ou quando da suspensão da condenação; 3.f. No caso de infrações relacionadas com o uso de drogas ou de álcool, deve ser considerada, como uma possível condição, a possibilidade de sujeição a tratamento médico ou vigilância.”

<sup>369</sup> GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 388. No mesmo sentido: “Obrigatoriedade e oportunidade são opostos exatos. Como já dito, obrigatoriedade significa dever, obrigação de promover a persecução penal, através da denúncia (ação penal pública). Oportunidade tem o sentido de discricionariedade, isto é, margem de liberdade na análise da conveniência de iniciar a *persecutio criminis* [...] Há, no entanto, crescente espaço para a oportunidade no exercício, também, da ação penal pública. O princípio da oportunidade, nessa concepção moderna, teria conexão com princípios que não são próprios do processo penal, tais como o princípio da supremacia (ou indisponibilidade) do interesse público e o princípio da eficiência administrativa” (CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Princípios do processo penal**: teoria, jurisprudência e direito internacional. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 270). Discorda-se dessa posição, ao se propor uma compatibilização e superação da dualidade entre obrigatoriedade e oportunidade da ação penal.

<sup>370</sup> GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. Para o autor: “Quando o próprio ordenamento jurídico permite e regula um certo poder de disposição, afirma-se que se está ante uma regulamentação de um juízo de oportunidade, ainda que haja controle jurisdicional. Nesses casos, não se está atuando conforme o princípio da oportunidade – entendido, que o é unicamente, como princípio, em sua forma pura –, mas sob a legalidade, que autoriza e informa uma atuação com uma certa dose de oportunidade” (*Ibid.*, p. 389).

<sup>371</sup> DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal**: uma reconfiguração da justa causa para ação penal. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. p. 291.

<sup>372</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: A oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 3. jul./dez. 2017. Disponível em:



Do ponto de vista institucional, a negativa de um espaço decisório exercido pelo Ministério Público materializa uma opção dogmática que se dissocia da realidade estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. A afirmação da obrigatoriedade só se justifica como decorrência de uma abordagem que ignora a contribuição das políticas públicas para o funcionamento do sistema de justiça criminal e dos arranjos institucionais responsáveis pela sua concretização<sup>373</sup>.

Trazidas essas premissas, busca-se contribuir com a discussão para argumentar que oportunidade e obrigatoriedade da ação penal podem coexistir, desde que sob uma nova perspectiva de compreensão: a oportunidade como premissa político-criminal a ser observada *prima facie* pelo Ministério Público, raciocínio que não fere o princípio da legalidade, desde que não traduzido como dogma da obrigatoriedade da ação penal.

Ou, como propõe Pereira, o princípio da oportunidade pode ser revisto no ordenamento jurídico brasileiro como uma alternativa viável e orientação principal, desde que esteja permeado por critérios de obrigatoriedade, e não o inverso, como se costuma interpretar<sup>374</sup>. Portanto, o que se almeja é apenas uma mudança de perspectiva.

Destaque-se que esta nova possibilidade de compreensão não se limita ao campo teórico-dogmático, ou a mero preciosismo. Pelo contrário, essa reconstrução poderia resvalar num novo agir dos promotores de justiça e fundamentar, inclusive, uma mudança do atual dogmatismo institucionalizado.

Assim, compreende-se que: a) a obrigatoriedade da ação penal é dogma jurídico que, na prática, materializa-se no ajuizamento automatizado de quantitativo desproporcional de ações penais sem nenhuma reflexão político-criminal; e b) a oportunidade da ação penal coaduna-se com o sistema acusatório e com o paradigma da resolutividade, e não exclui a obrigatoriedade, desde que esta última não se sobreponha à primeira.

A partir desses pressupostos, sugere-se que o dogma da obrigatoriedade da ação penal é considerado fator que contribui para a inefetividade do funcionamento do sistema de justiça criminal, e da própria elevação da quantidade de encarcerados do sistema prisional, conforme se verá nos itens 3.2.1 e 3.2.2.

Outrossim, o dogma da obrigatoriedade fomenta práticas escusas no âmbito judicial, em que demandas complexas ou urgentes precisam disputar espaço com casos que não precisariam de judicialização, mas que tiram o mesmo tempo de análise dos servidores e demais sujeitos

---

[https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger\\_-\\_excerto\\_artigo\\_Revista\\_MP-GO\\_-\\_dogma\\_obrigatoriedade\\_acao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger_-_excerto_artigo_Revista_MP-GO_-_dogma_obrigatoriedade_acao_penal.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>373</sup> *Ibid*, p. 35.

<sup>374</sup> PEREIRA, Claudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002. p. 182.

processuais<sup>375</sup>. Observe-se que, para lidar com números expressivos (dados quantitativos no item 3.2.1) de ações penais, os juízes criminais – que acumulam a função de gestores de Varas Criminais – passam a implementar “políticas criminais” personalistas visando dar o mínimo de funcionalidade ao acervo. Adotam comportamentos pragmáticos para que possam gerir todos esses processos criminais.

Citem-se algumas dessas práticas: a) a realização de muitas audiências criminais em um único dia, o que acaba por desprezar o devido processo legal, pois não se consegue garantir um efetivo contraditório quando não se dá ao imputado a oportunidade de escuta ativa do seu caso; b) escolhas “estratégicas” de processos que serão pautados (normalmente aqueles definidos pelas metas do CNJ), gerando um círculo vicioso e retroalimentado de decisões de extinção de punibilidade pela prescrição<sup>376</sup>, caminho mais simples para o arquivamento *aparentemente* não oneroso do processo; c) excessiva quantidade de absolvições por falta de provas; e d) condenações com base em provas mal produzidas.

Quanto à alínea “b”, disse-se “aparentemente” porque há o custo financeiro e social de um processo prescrito, tanto da vítima insatisfeita quanto da sociedade que passa a desacreditar do Poder Judiciário. É a justiça da prática, dos bastidores, longe do *law in books*. São meios criativos implementados para manter o sistema jurídico-penal minimamente funcional.

Por isso, busca-se na presente pesquisa sugerir que a oportunidade da ação penal, como superação ao dogma da obrigatoriedade, poderia contribuir (e não resolver) na mitigação das disfuncionalidades acima narradas. Além disso, uma nova compreensão poderia resvalar numa mudança de comportamento dos agentes do sistema de justiça criminal, em menos resistência<sup>377</sup>, sem contar que a oportunidade da ação penal, para além de ser mais benéfica ao

<sup>375</sup> NAVARRO, Trícia. **Teoria da justiça multiportas**. Revista de Processo. vol. 343. ano 48. p. 454 São Paulo: Ed. RT, setembro 2023. Disponível em: <http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql& marg=DTR-2023-9332>. Acesso em: 30 set. 2023.

<sup>376</sup> “Durante muitos anos, a crença quase inexorável nos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal pública resultou em um sistema burocrático, ineficiente e incapaz de alcançar a justiça no caso concreto, acarretando, muitas vezes, a prescrição da pretensão punitiva e um sentimento social difuso de impunidade, em prejuízo da própria legitimidade do Estado de Direito.” LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. A ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da Lei n.º 13.964/2019: os acordos de não persecução penal e cível. In: TAVARES, João Paulo Lordelo G. (coord). **Pacote Anticrime: Lei 13.964/2019 na visão de Procuradores da República**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, 125-153, p. 135.

<sup>377</sup> MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. **Revista de Processo**. Vol. 318/2021. p. 51-74, ago./2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023. Hassemer: “O princípio da legalidade responde, nesse ponto de vista, pelo automatismo, pela regularidade e pela retribuição justa do ilícito, já o princípio da oportunidade responde pela ponderação nos casos individuais, pelo prestígio das respectivas particularidades e pela consideração inteligente das consequências” (HASSEMER, Winfried. **Direito Penal Libertário**. Tradução de Regina Greve. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 60-61).

investigado, é a que mais se coaduna com o respeito aos direitos humanos, às diretrizes não punitivistas e ao próprio texto constitucional<sup>378</sup>.

Noutro giro, relembrem-se os casos que, por diversos motivos, não são levados à persecução penal, fruto de um consenso tácito entre os atores do sistema de justiça<sup>379</sup>, por reconhecerem que a obrigatoriedade da ação penal é postulado inexecutável na conformação institucional brasileira<sup>380</sup>.

Nessa linha, quanto aos argumentos de que a oportunidade da ação penal abriria margem para erros ou abusos por parte do promotor de justiça, questiona-se se esses erros já não ocorrem no modelo atual. São falhas que somente serão corrigidas a partir do aprimoramento do controle por meio de enunciados colegiadamente implementados<sup>381</sup>, orientações preventivas e o acompanhamento do cumprimento do planejamento estratégico pelas Corregedorias.

Em resumo, sugere-se que, por não haver previsão expressa pela obrigatoriedade da ação penal no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema acusatório e o paradigma do Ministério Público resolutivo amparam *prima facie* a oportunidade da ação penal.

## 2.3 LINEAMENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL

---

<sup>378</sup> “A adoção do princípio da oportunidade regrada (*prosecutorial discretion*), mediante definição de prioridades na persecução criminal, a partir de diretrizes construídas prévia e coletivamente, inclusive ouvidos os demais corpos atuantes na segurança pública, cabe ao Ministério Público, titular da ação penal, e seu exercício deve se dar mediante decisões fundamentadas, com recurso da vítima para os órgãos legalmente investidos de atribuição revisora.” (BEGGIATO, Túlio Fávaro. *Prosecutorial discretion: o anacronismo do mito da obrigatoriedade da ação penal*. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 47, p. 351-379, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/download/555/502>. Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>379</sup> Tal crítica não passou despercebida por Dezem: “Isso porque vivemos, de fato, o princípio da oportunidade no processo penal brasileiro. Milhares de inquéritos são arquivados em nosso país porque a investigação não pode ser desenvolvida a contento. Os promotores têm escasso tempo e então precisam decidir sobre o que efetivamente irão se debruçar. É ilusória a pretensão de que os promotores irão conseguir atuar adequadamente e com a mesma eficiência sobre todos os casos” (DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 350-351).

<sup>380</sup> Para Suxberger, a obrigatoriedade da ação penal “figura-se mais como uma cultura processual penal no Direito Brasileiro que um mandamento normativo inequívoco, impositivo e inafastável da legislação” (SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Acordo de não persecução penal**. O exercício da ação penal e a questão prisional como problema público. Brasília: Fundação Escola, 2019.p. 60).

<sup>381</sup> “[...] a partir de diretrizes construídas prévia e coletivamente, inclusive ouvidos os demais corpos atuantes na segurança pública, cabe ao Ministério Público, titular da ação penal, e seu exercício deve se dar mediante decisões fundamentadas, com recurso da vítima para os órgãos legalmente investidos de atribuição revisora.” (BEGGIATO, Túlio Fávaro. *Prosecutorial discretion: o anacronismo do mito da obrigatoriedade da ação penal*. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 47, p. 358, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/download/555/502>. Acesso em: 28 nov. 2023).

O tópico em questão abordará a política criminal. Inicia-se com uma breve contextualização conceitual para, em seguida, avançar numa análise mais específica. O objetivo final é identificar o papel desempenhado pelo Ministério Público nesse cenário, bem como os limites e alcance.

### 2.3.1 Aproximação conceitual: o que é política criminal?

O foco deste tópico é elucidar os principais conceitos associados à política criminal, fornecendo uma visão geral desse tema tão multidisciplinar, não sem compreender o desafio que a tarefa imprime. É relevante esclarecer que este trabalho não tem a intenção de explorar todos os matizes, variáveis, teorias e perspectivas referentes ao tema. O escopo é mais modesto: percorrer as definições já estabelecidas e, com esse apoio, direcionar a pesquisa ao cerne do problema proposto. Qualquer proposta ampliadora de consensualidade penal perpassa pelo reconhecimento de uma atuação político-criminal, de forma que se torna imprescindível essa abordagem.

Pois bem, para Binder, política criminal é

um conjunto de decisões (técnico-valorativas) relativas a determinados instrumentos. Seus instrumentos são muitos, mas sem dúvidas os principais são as normas penais (que definem as condutas proibidas e as sanções a essas infrações e as normas processuais (que definem o modo como o Estado determinará que essa infração existiu, quem serão os protagonistas desse segundo processo de definição, quem será o sancionado e qual será a classe ou gravidade da sanção)<sup>382</sup>.

Mas o autor destaca que o tema é complexo, havendo uma profusão de teorias, sem um produtor único<sup>383</sup>, embora a possibilidade de identificação de sujeitos hegemônicos, ou até mesmo direcionamentos preponderantes<sup>384</sup>.

<sup>382</sup> BINDER, Alberto M. **Introducción al derecho procesal penal**. 2. ed. Buenos aires: Loyola, 1999. p. 47. Ainda: “Um modelo de política criminal se constrói na perspectiva do poder. Quem se disponha a refletir sobre o conjunto de decisões reguladoras da coerção penal que são admissíveis conforme um determinado conjunto de valores – que ele elegerá livremente – deve pensar-se a si mesmo numa situação de poder” (*Ibid.*, p. 52). O autor identifica 11 elementos ou componentes de política criminal. Longe de ser um caminho estanque, ao menos confere um norte das possibilidades de atuação prática nessa área do saber: *i*) identificação da área de intervenção; *ii*) finalidades; *iii*) objetivos; *iv*) contextos; *v*) tempos; *vi*) instrumentos e regras; *vii*) decisões político-criminais; *viii*) estratégias e articulações; *ix*) implementação; *x*) monitoramento e avaliação (BINDER, Alberto. **Análisis político criminal: bases metodológicas para uma política criminal minimalista y democrática**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2011.. p. 241-365).

<sup>383</sup> “[A]penas podemos falar de um sujeito produtor unitário se por “Estado” entendermos a totalidade da estrutura política e social de um país.” BINDER, Alberto M. **Introducción al derecho procesal penal**. 2. ed. Buenos aires: Loyola, 1999. p. 49-50.

<sup>384</sup> *Idem, Ibid.*, p. 49.

Noutra vertente, Delmas-Marty compreende política criminal como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”, afastando-se da compreensão mais restrita proposta por Feuerbach<sup>385</sup>. Sucinto, Cirino dos Santos assinala que “a política criminal é o programa do Estado para controlar a criminalidade”<sup>386</sup>.

Seguindo enfoque crítico-criminológico, Baratta define como o processo de transformação social e institucional, apontando que uma política criminal alternativa é aquela que possui consciência dos limites do instrumento penal e tem por finalidade primordial vindicar transformações por meio das reformas sociais, promovendo mais igualdade, democracia, bem como novos formatos comunitários e civis alternativos mais humanizados<sup>387</sup>. Para ele, “a linha fundamental de uma política criminal alternativa é dirigida para a perspectiva da máxima contração e, no limite, da superação do sistema penal”<sup>388</sup>.

Também em Andrade esse olhar é crítico. A autora situa vários movimentos de Política Criminal que podem ser traduzidos em “abolicionistas, minimalistas e efficientistas, que passam a ocupar o cenário do controle social a partir da década de 1980, no contexto do capitalismo globalizado sob a ideologia neoliberal”<sup>389</sup>.

---

<sup>385</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Tradução: Denise Radanovic Vieira. Barueri: Manole, 2004. p. 3. “[A] política criminal, sob a perspectiva aqui proposta, designa um campo não apenas ampliado em relação ao direito penal, mas também aberto e não delimitado, cujo conteúdo não pode ser exposto de forma exaustiva, e, mais ainda, porque se impõe a necessidade de integrar por uma abordagem “diacrônica” os principais movimentos [...]” (*Ibid.*, p. 5). Ainda: “Tomar como objeto de estudo a política criminal compreendida como “o conjunto dos procedimentos por meio dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal” permite considerar os fenômenos anteriormente descritos: a perda da especificidade das categorias penais e a emergência de novas categorias jurídicas. Com respeito à definição clássica de Feuerbach – a política criminal colocada como o “conjunto dos procedimentos repressivos por meio dos quais o Estado reage contra o crime” – a perspectiva fica, de fato, ampliada a diversos títulos: dos procedimentos somente repressivos a todos os demais “procedimentos”, sobretudo aqueles baseados na reparação ou na mediação; do Estado ao “corpo social” como um todo, mas desde que este “organize” suas respostas, o que exclui o caso de uma resposta totalmente isolada, não admitida pelo grupo, mas permite incluir determinadas práticas da sociedade civil, como a organização de milícias privadas ou de redes de mediação; de reagir a “responder”, a fim de introduzir, ao lado da resposta “reacional” (*a posteriori*), a resposta preventiva (*a priori*); enfim, do crime ao “fenômeno criminal”, englobando qualquer comportamento de distância das normas, infração ou desvio” (*Ibid.*, p. 43).

<sup>386</sup> SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. **Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro**, v. 1, p. 53-57, 2002. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12594-12595-1-PB.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022..

<sup>387</sup> BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2011., p. 201.

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>389</sup> Vera Andrade parte da premissa de que o Sistema Criminal atual é “estruturalmente incapaz de cumprir as funções que legitimam sua existência, a saber, proteger bens jurídicos, combater e prevenir a criminalidade, através das funções da pena (intimidando potenciais criminosos, castigando e ressocializando os condenados), e fornecendo segurança pública à sociedade” (ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e efficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. **Revista Sequência**, n. 52, p. 163-182, jul. 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818199.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023).

No entanto, é em Batista que se encontra uma abordagem aproximativa entre política criminal e o papel das instituições (ênfase particularmente útil para esta pesquisa). O autor ressalta a responsabilidade dessas instituições na formulação e promoção de modelos punitivos:

Do incessante processo de mudança social, dos resultados que apresentam novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia, surgem princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação. *A esse conjunto de princípios e recomendações denomina-se política criminal.* Segundo a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal<sup>390</sup>.

A parte final do conceito torna-se relevante para o que se pretende propor, a saber, existência do que será denominado no presente trabalho de: política criminal ministerial (ver item 2.3.3). Nota-se que Batista confere ênfase às instituições como promotoras de política criminal, embora não cite expressamente o Ministério Público. O autor também estabelece uma conexão entre as disciplinas Política Criminal e Criminologia, identificando mais paralelismos do que contradições entre ambas as áreas. Isso ocorre mesmo considerando que elas possuem fronteiras acadêmicas definidas e objetos de pesquisa distintos. Mas há na política criminal uma espécie de Criminologia Aplicada, que tem por objeto imediato o poder punitivo e as agências governamentais encarregadas de sua distribuição social (o sistema penal)<sup>391</sup>. Então, conclui: “Se a Ciência Política se ocupa do poder e de sua institucionalização governamental, a Política Criminal pretende privilegiar o exame de certa parte do poder, precisamente o poder punitivo”<sup>392</sup>.

Continuando, Zipf aponta que dogmática penal e a política criminal devem atuar conjuntamente, pois dependem entre si em muitos aspectos, mas reconhece a autonomia de ambos os campos de estudo<sup>393</sup>. Quanto ao conceito, “*la Política criminal puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal*”<sup>394</sup>.

Apresentando uma nova perspectiva, Strano caracteriza a política criminal como política pública e, conseqüentemente, afasta-a do Direito penal e da Criminologia, apontando que as perspectivas de Liszt e Roxin, a primeira como ciência conjunta do direito penal (dogmática

<sup>390</sup> BATISTA, Nilo. **Capítulos de Política Criminal**. Rio de Janeiro: Revan, 2022, p. 52, grifos nossos.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>393</sup> ZIPF, Heinz. **Introducción a la política criminal**. Santiago: Ediciones Olejnik, 2018.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 26.

penal, criminologia e política criminal), e a segunda com enfoque nas influências da política criminal no direito penal<sup>395</sup>, conquanto aparentemente dicotômicas, na verdade impediram uma construção epistemológica autônoma da política criminal<sup>396</sup>.

Portanto, diferentemente das visões anteriores que atrelam a política criminal às ciências criminais dogmáticas, o autor compreende que a política criminal deve ser estruturada com base na teoria das políticas públicas, com métodos próprios, e não com base em epistemologias das ciências criminais. Em outras palavras, remove-se a política criminal do contexto das ciências criminais, situando-a em posição similar às outras políticas públicas, como saúde, educação, moradia e emprego<sup>397</sup>. Desloca-se para ser espécie ou objeto da denominada análise de políticas públicas – escolha epistemológica mais apropriada – no âmbito da ciência política, e não ciência jurídica, conquanto seja importante seu estudo de forma multidisciplinar nos cursos jurídicos, desde que vinculado às disciplinas voltadas à análise das políticas públicas<sup>398</sup>. Nas palavras do autor, “[P]arte, portanto, de um campo teórico alheio às ciências criminais e sem as amarras destas, embora também utilize a criminologia e o direito penal como ferramentas analíticas”<sup>399</sup>.

Nessa linha, Zanoide define política criminal como fração da Política de Estado<sup>400</sup>, entendida “como o conjunto de decisões técnico-valorativas sobre os instrumentos, regras,

<sup>395</sup> Roxin: “De todo o exposto, fica claro que o caminho correto só pode ser deixar as decisões valorativas político-criminais introduzirem-se no sistema do direito penal, de tal forma que a fundamentação legal, a clareza e a previsibilidade, as interações harmônicas e as consequências detalhadas deste sistema não fiquem a dever nada à versão formal-positivista de proveniência lisztiana. Submissão ao direito à adequação a fins político-criminais (*Kriminalpolitische Zweckmäßigkeit*) não podem contradizer-se, mas devem ser unidas numa síntese, da mesma forma que Estado de Direito e Estado Social não são opostos inconciliáveis, mas compõem uma unidade dialética [...]” (ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Trad. Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 20).

<sup>396</sup> STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

<sup>397</sup> “A política governamental se realiza por meio de diversas formas conforme a concreta atividade a ser regulada: política sanitária, educativa, de emprego, de meio ambiente, urbanística, econômica etc. Uma dessas formas é a denominada política criminal, ou setor da política estatal na qual se tomam as decisões de modo a prevenir e atuar diante dos delitos.” (SANS MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução: Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019. p. 15).

<sup>398</sup> STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023, p. 93. Com perspectiva similar, Hartmann: “[U]m dos primeiros passos é compreender a política criminal como política estatal, como visto, e não fazer do sistema criminal um instrumento de controle social, sob o falso, equivocado ou ingênuo fundamento de que toda ação estatal deve ser pensada apenas visando a assegurar a segurança coletiva, como querem os defensores, por exemplo, do direito penal do inimigo”. HARTMANN, Érica de Oliveira. Sistema (s) de política criminal no Brasil (?): algumas reflexões. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 671.

<sup>399</sup> STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023, p. 93.

<sup>400</sup> “[A] Política Criminal somente deve existir e ser aplicada em função de uma ampla Política Social planejada, programada, não pode existir independentemente desta, é um capítulo importante dela, não podendo ser algo isolado de uma Política Geral do Estado, sob pena de falhar em sua finalidade”. ALVES, Roque de Brito. Política criminal contemporânea. In: MACIEL, Adhemar Ferreira; GÓMEZ, Alfonso Serrano; MADLENER, Silma Marlice. (org.). **Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao prof. Dr. Kurt**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centros de Estudos Judiciários, 2014. p. 417.

estratégias e objetivos do exercício institucionalizado do poder político estatal pelo uso da coerção penal em face de condutas indesejadas”<sup>401</sup>. Como escolha baseada em valores, a política criminal ganha maior legitimidade à medida que se alinha ao consenso social, em detrimento de interesses institucionalizados. Para o autor, uma política criminal ideal, para além de se pautar em balizas dotadas de cientificidade<sup>402</sup>, deve partir dos pressupostos de que o crime é algo inevitável e que a sanção penal deve estar destinada aos casos extremos, mas conclui que o Brasil não possui uma política criminal nesse formato, havendo apenas movimentos circunstanciais e não periódicos, todos sob influxos políticos autoritários<sup>403</sup>.

Souza e Ifanger definem política criminal como uma forma de política pública voltada para questões criminais, que deve ser embasada em planejamento estratégico e seguir critérios de governança<sup>404</sup>. Para eles, a fundamentação deve ir para além da mera retórica política e estar sempre respaldada na defesa dos direitos fundamentais; criticam a política criminal brasileira, argumentando que ela se assemelha mais a uma política de governo do que a uma política de Estado propriamente dita<sup>405</sup>.

Ramos, ao destacar a imprecisão da terminologia, cuja multiplicidade de definições obsta a realização de um diálogo mais harmonioso entre essa ciência e as demais ciências criminais, ressalta que a principal característica da política criminal é servir como canal de comunicação entre os olhares teóricos da dogmática penal e o empirismo da criminologia, sem culminar numa chamada política criminal dogmatizada que superestime a normatividade (dimensão jurídica), em detrimento das dimensões histórica, contextual, social e política, propondo uma relação de interdisciplinaridade construtiva entre essas ciências criminais<sup>406</sup>. Então, conceitua política criminal como “espécie de política pública aplicada, uma vez que seu

<sup>401</sup> MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67712/70320>. Acesso em: 30 nov. 2023.

<sup>402</sup> “Decidir por impulso, para uma questão pontual e desvinculada de uma clara Política de Estado, é tudo que uma política pública não deve fazer, notadamente a política criminal.” (*Ibid.*, p. 416).

<sup>403</sup> *Ibid.*

<sup>404</sup> SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Política criminal: uma política pública relativa à questão criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n.º 1, p. 292-305, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8840/pdf>. Acesso em 12 set. 2023.

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n.º 1, p. 271-291, 2023. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=21798338&AN=164791351&h=ScGVn9vIs9J9z9uBV7S6764m5Q0E%2BKjErJ%2BLR2E1NvI8Gaw%2B%2B9efFSwJHedOjtwRlks3amog2LII0vO%2BXST8tw%3D%3D&cl=c>. Acesso em: 30 nov. 2023.



objetivo último é intervir sobre a realidade social para resolver questões pontuais representadas ou efetivamente identificadas pela coletividade como problemáticas”<sup>407</sup>.

Por fim, em estudo que investiga a política criminal brasileira entre 1989 e 2016, partindo da análise de 130 leis com temática criminal, Campos e Azevedo assinalam que as características desse período são a ambiguidade e a dualidade, coexistindo tanto fluxos punitivistas e repressivos quanto momentos normativos condizentes com a busca pela efetivação de direitos e garantias constitucionais<sup>408</sup>. Em certa medida, os autores contestam a literatura que apontam um único caminho punitivista<sup>409</sup>.

Trazidas essas premissas gerais sobre política criminal, torna-se oportuno focalizar sua correlação com o processo penal, recorte necessário por causa do próprio objeto da presente pesquisa. O escopo é entender a forma como a política criminal manifesta-se no processo penal, análise que se torna imprescindível, considerando que o ANPP (objeto de estudo) está inserto nesse contexto processual penal, ainda que não possam ser negadas as influências exercidas pelo direito material sobre o objeto estudado.

### 2.3.2 Delimitando a política processual penal

---

<sup>407</sup> *Ibid* p. 287. O autor citado ainda aponta: “a necessidade de se ancorarem debates político-criminais em dados empíricos obtidos com base em análises que consideram o real funcionamento de todas as instâncias que compõem o sistema de justiça criminal. Destaca-se a importância de encarar a política criminal como um espaço próprio para a construção de verdadeiras soluções de compromisso entre as leituras empírico-descritivas propostas pelas criminologias e as reflexões de cunho dogmático-prescritivas preconizadas pela ciência do direito penal, contrapondo-se, assim, com uma boa (e necessária) dose de realismo, um conjunto de abordagens que, a despeito de qualquer consideração crítica a respeito dos resultados efetivamente produzidos pelo sistema de justiça criminal, elevam certas funções historicamente atribuídas à pena à qualidade de fundamentos últimos (e suficientes) de legitimação da intervenção estatal” (*Ibid.*, p. 288).

<sup>408</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. e002, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vR44MqkgK4qjHYh6kDbxH5S/>. Acesso em: 23 set. 2023.

<sup>409</sup> *Ibid.* “[...] O principal resultado obtido, a partir da análise dos dados aqui expostos, foi que a legislação nessa área temática está em disputa. Ou seja, as leis aprovadas têm como característica central a coexistência de princípios diferentes de justiça: i) um mais reativo e repressivo (hierarquizante); ii) outro que visa instituir e/ou reforçar alguns direitos e garantias fundamentais aos acusados (universalista). Em outros termos, certas decisões legislativas são tomadas cedendo ao impulso punitivo de concepções pouco racionais sobre a necessidade da punição (direito penal expressivo ou simbólico), outras incorporam o ideário liberal, no sentido de assegurar direitos e garantias e reconhecer princípios como o da intervenção mínima em matéria penal. [...] Assim sendo, a falta de um padrão ou de uma concepção hegemônica sobre a finalidade e o funcionamento do sistema penal resulta na referida ambiguidade, sendo aprovadas normas que visam à criminalização ou ao agravamento das penas, mas também normas que pretendem efetivar direitos e garantias de presos e acusados. E, em alguns casos, ampliar as alternativas penais no período analisado”. *Ibid*, p. 2.

Fernandes faz uma aproximação entre processo penal e política criminal, propondo uma conexão desde que dentro dos limites constitucionalmente postos<sup>410</sup>. Dessa forma, o autor observa a “inserção do processo penal no âmbito geral da política criminal, de modo que na sua estruturação se levem em conta também as intenções político-criminais que orientam o Sistema Jurídico-Penal como um todo”<sup>411</sup>.

Divan segue a mesma linha, abordando a política processual penal, oriunda da política criminal<sup>412</sup> cujas características poderão indicar maior ou menor intervenção na vida social – política criminal dotada de maior verticalidade (ingerência estatal) ou horizontalidade (mais elementos de autogestão social)<sup>413</sup>. O autor, que sempre alerta para a necessidade de uma desvinculação de posicionamentos estaques das escolas ou ideologias criminológicas, destaca que a política processual-criminal (ou política processual penal) resume-se “em práticas, estratégias, expedientes e ideários que visem à gestão processual sempre ladeada pela noção de que os graus interventivos estatais merecem um rigoroso controle”<sup>414</sup>.

Ademais, o autor afasta-se da noção de política criminal como circunscrita à produção legislativa, compreendendo-a como práticas políticas abrangentes, dentro do ambiente das políticas públicas que, numa visão mais ampla, abrange o sistema jurídico-penal (desde a

---

<sup>410</sup> FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.

<sup>411</sup> *Ibidem*. p. 53. Trecho idêntico também encontrado na p. 829. Ainda: “[O] processo penal deve estar conformado levando-se em conta as conjecturas de natureza político-criminal. [...] não é equivocado afirmar que o processo penal passa a ser também ele um instrumento de política criminal, funcionando o Direito Processual Penal como a forma através da qual as proposições político-criminais actuam no modus da validade e da vigência jurídicas. [...] Ainda na perspectiva da conformação do processo penal às proposições de política criminal, devem ser efectuadas diversificações no procedimento penal típico, a começar por um rígido controle sobre o exercício da ação penal, visando alcançar uma deflação do sub-sistema processual” (*Ibid.*, p. 830).

<sup>412</sup> DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal: uma reconfiguração da justa causa para ação penal**. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. p. 534. Nesse contexto aproximativo, a política criminal pode ser vista como “um conjunto de medidas de ordem político-estatal, que em níveis variados lidem com a matéria de relevância criminal, - desde medidas legiferantes ou administrativas que visem contato mediato com a temática, até medidas que modifiquem as bases do próprio sistema jurídico-penal”. Ainda: “A verdadeira análise político-criminal a ser feita reside em uma verificação que esteja alerta para com o fato de que sua tarefa principal é menos a de estimular a intervenção estatal (vertical) na vida social do que a de policiar a mesma, em vários níveis e esferas que vão desde o conjunto de normas e práticas que compõem o sistema jurídico-penal até instrumentos de política criminal que procuram lidar com a intervenção de um modo transversal e indireto” (*Ibid.*, p. 541). Em outra passagem, destaca: “A política criminal deve ser pensada enquanto um conjunto de práticas e saberes que espelha os mecanismos e diretrizes estatais para administrar a questão criminal e suas circunferências sociais contíguas, sempre se tendo em mente que a avaliação não pode ser outra senão quanto à necessidade e à justificação para que o poder estatal interfira nas relações sociais a ponto de procurar e guiar comportamentos e, em casos mais agudos, de penalizar criminalmente algum deles.” (*Ibid.*, p. 541).

<sup>413</sup> *Ibid.*

<sup>414</sup> Complementa: “a política processual – visando a seu ambiente na discussão sobre os níveis de intervenção estatal a partir do campo do direito processual, tem a tarefa de se assumir enquanto *policy*, enquanto plataforma e agenda de governança. E fica caracterizada como todo bojo de práticas, constitucional e legalmente atreladas que informe o estilo de gestão processual que se visa praticar e o estilo de atuação estatal que se depreende dos modelos processuais adotados. Uma política (pública) para o processo – necessariamente visto como democrático, constitucional e garantista” (*Ibid.*, p. 534).

investigação até a execução penal), para além das leis penais, normas processuais e os atores que compõe esse sistema<sup>415</sup>. Ao ter como premissa um processo cujas bases estão na Constituição de 1988, o autor ressalta a necessidade de uma visão político-criminal que se irradia para a política processual criminal, desde que as possibilidades de materialização estejam sempre pautadas na ideia de *extrema ratio* da atuação estatal<sup>416</sup>, norte da presente pesquisa.

Na mesma linha de compreensão do processo penal na óptica político-criminal, Galvão, para quem “no que diz respeito às estratégias de atuação prática da Justiça, a política criminal efetivamente influencia a escolha e desenvolvimento dos procedimentos necessários à investigação, processo e julgamento dos comportamentos delitivos”<sup>417</sup>.

Também Goldfinger compreende que o processo penal deve ser visto como instrumento político-criminal, pois o modelo tradicional não é capaz de suprir os desafios atuais. Não há como pensar numa dogmática fechada para o processo penal, este que também se reveste do aspecto funcional, numa relação de complementariedade com as garantias constitucionais<sup>418</sup>.

Como visto, a infinitude de definições existentes, a multiplicidade de perspectivas e a polissemia do próprio vocábulo ‘política’ torna difícil a definição de política criminal tanto no campo material quanto no processual penal.

Porém, aceitos os riscos, foi necessária essa abordagem de política criminal, aqui compreendida como espécie de política pública, cujos implementadores são múltiplos, imprimindo-se esta base teórica para a formulação que advirá no sentido de que, nesse contexto ampliativo, o Ministério Público tem legitimidade para formular e implementar políticas criminais autônomas com o escopo de imprimir mais funcionalidade ao processo penal, desde que essas formulações respeitem os direitos fundamentais e humanos do acusado<sup>419</sup>, e as garantias penais<sup>420</sup>, abordagem que será vista a seguir.

---

<sup>415</sup> *Ibid.*

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> GALVÃO, Fernando. **Política Criminal**. 2 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 23.

<sup>418</sup> GOLDIFINGER, Fabio Ianni. **Processo penal, constituição e política criminal**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>419</sup> “A ideia de uma política criminal compromissada com os direitos humanos parte do pressuposto de que é necessário resgatar a ação política. O paradigma da reação social na criminologia, quando desloca o eixo de estudo do fenômeno criminoso para o funcionamento do próprio sistema de justiça criminal, permite a conclusão de que a política criminal se opera não apenas no momento de elaboração legislativa, em todas as fases de atuação do sistema de justiça criminal. O exercício de uma prática política criminal comprometida com os direitos humanos exige a assunção de um componente democrático, vinculado a uma prática constituinte em todas as esferas e, principalmente, não resumida a regras procedimentais.” (SUXBERGER, Antonio. **Ministério Público e política criminal: uma segurança pública comprometida com os direitos humanos**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 203).

<sup>420</sup> “[I]mpõe-se uma ponderação entre os interesses da funcionalidade e garantia, tendo como limite a indispensabilidade ao máximo daquelas garantias que se fizerem necessárias para a tutela da dignidade humana. [...] Ou seja, as finalidades de política criminal – que conduzem a uma maior funcionalidade do processo – devem

### 2.3.3 Delimitando o papel do Ministério Público no cenário político-criminal

Viu-se no item anterior que política criminal não é delineada e implementada por um único órgão estatal – não está monopolizada – sendo vários os agentes envolvidos nesse processo<sup>421</sup>. Nesse sentido, relembre-se o conceito trazido por Batista no item 2.3.1. Mas vale complementar com o seguinte apontamento de Sánchez-Ortiz, como pressuposto para o argumento que se desenvolverá adiante:

*Cuando los grupos parlamentarios defienden una nueva ley penal que castiga el homicidio con una pena máxima de 15 años, y no con la de 20, están haciendo Política criminal; cuando el Ministerio de Justicia propone introducir la custodia de seguridad para delincuentes peligrosos, está haciendo Política criminal; cuando los funcionarios de la Administración competente en la ejecución de medidas de seguridad impuestas a menores de edad deciden la sustitución de la inicialmente impuesta, están haciendo Política criminal. Y Política criminal hace también el juez que em un caso de robo opta motivadamente por imponer la pena de 5 años y no la de 4. Todos ellos hacen Política criminal porque deciden legítimamente en sociedad sobre la prevención de conductas relacionadas con el delito<sup>422</sup>.*

Nesse contexto, é o momento de progredir e propor que o Ministério Público, para além de agência legitimada a executar diretrizes político-criminais emanadas dos poderes constituídos, também possui legitimidade para *fazer* política criminal. Em resumo, pode o Ministério Público delinear, implementar e executar diretrizes político-criminais<sup>423</sup>, e tal conclusão parte da constatação de que a Constituição de 1988 lhe conferiu atributos próprios, principalmente no tocante à extensão de sua autonomia que, por consequência, elevou seus membros à condição de agentes políticos. Portanto, a instituição exerce parcela do poder político – no caso, poder punitivo – fruto do artigo 129, inciso I do *corpus* constitucional, que estabeleceu o sistema acusatório<sup>424</sup>.

---

mover-se dentro das balizas postas pelo vector garantia – principalmente aquela representada no respeito pela inviolável dignidade da pessoa humana –, mas com a consciência da necessidade de superação de todas aquelas garantias que, mesmo dizendo respeito a direitos e garantias pessoais, possam ser dispensadas.” (FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 67).

<sup>421</sup> “[É] possível visualizar a política criminal do ponto de vista macroscópico para atestar que suas fronteiras englobam não apenas o conjunto legislativo, prático e teórico que responde por sistema jurídico-penal, mas também toda e qualquer ação oficializada do estado que vise (em maior ou menor grau) à gestão de relações, interesses e conflitos sociais que possuem ligação direta ou mediata prevista com uma relevância penal.” (DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal: uma reconfiguração da justa causa para ação penal**. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015. p. 539).

<sup>422</sup> SÁNCHEZ-OSTIZ, Pablo. **Fundamentos de Política criminal: un retorno a los principios**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 23.

<sup>423</sup> Claro que nos limites e na extensão previstos na Constituição Federal de 1988. Isto é, desde que as políticas criminais estejam correlacionadas com o exercício da ação penal.

<sup>424</sup> ABADE, Denise Neves. **Garantias do Processo Penal Acusatório: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 63.

E os exemplos comprovam a construção teórica. Apenas no âmbito do CNMP, em estudo com o objetivo de identificar e examinar os atos normativos com escopo criminal aprovados pelo órgão nos últimos 10 (dez) anos, verificou-se a existência de 19 recomendações e 12 resoluções com conteúdo criminal, constatando-se que a instituição vai além de suas atribuições ordinárias de fiscalização administrativa e financeira dos Ministérios Públicos e disciplinar dos promotores de justiça<sup>425</sup>. E a resolução n.º 181/2017, também indicada no estudo, é um claro exemplo de que a instituição delinea, implementa e executa diretrizes político-criminais<sup>426</sup>.

Ademais, essa constatação acima também se reflete na tomada de decisão dos membros ministeriais. Ao explicar o que se compreende por Ministério Público pós-moderno<sup>427</sup>, ensina Goulart que os membros ministeriais estão insertos no processo decisório<sup>428</sup>, habilitando-se primordialmente como negociadores, indutores e promotores de políticas públicas<sup>429</sup>. Os membros integrantes dessa instituição – independente e autônoma – possuem o *status* de agentes políticos<sup>430</sup>, conceito que não pode limitar-se ao campo teórico, ou servir de simples retórica para conferir *status* especial dos referidos agentes com relação aos demais agentes não políticos estatais, servidores públicos em geral, integrantes da estrutura administrativa estatal (burocracia governamental), sem o *status* de agentes políticos (sem poder decisório).

---

<sup>425</sup> MARTINS, André Epifanio. Poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Âmbito Criminal: um estudo das resoluções e recomendações criminais aprovadas nos últimos 10 Anos. In: MIRANDA, Bartira Macedo *et al.* (Coordenadores). **Direito Penal, Processo Penal e Criminologia III** [Recurso eletrônico on-line] organização. ISBN: 978-65-5648-800-4. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4z8ye3at>. Acesso em 02 dez. 2023.

<sup>426</sup> *Ibid.*

<sup>427</sup> Também Machado conceitua a figura do promotor de justiça pós-moderno: “O Promotor de Justiça pós-moderno deve ser um verdadeiro agente político, contribuindo efetivamente para a construção de soluções para os problemas não só que aportam em sua Promotoria de Justiça, mas que este, como ator participativo da comunidade, antecipa-os”. MACHADO, Rafael Moreno. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI**. Coleção Ministério Público resolutivo. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021.p. 70.

<sup>428</sup> “Ao Ministério Público, titular exclusivo da ação penal, é franqueado inegável protagonismo de agente político definidor de políticas criminais, notadamente na fase inquisitorial.”. SOUZA, Renee de Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n.º 74, out./dez.2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+%C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>429</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed.,1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. p. 223. “Ao assumir o compromisso-dever de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia de massas projetada na Constituição da República, o Ministério Público passa a figurar no cenário nacional como agente da vontade política transformadora. [...] isto é, intervir na realidade por meio de ações político-jurídicas que promovam a mudança da ordem social, objetivando uma ordem superior”. *Ibid.*, p. 140.

<sup>430</sup> Como agentes políticos, “não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos”(SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 605). No mesmo sentido, Bulos: “[S]eus membros integram a categoria de agentes políticos. Atuam sem ingerências externas, porque possuem responsabilidades constitucionais próprias” (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1200).

O reconhecimento de que os membros ministeriais são agentes políticos, portanto, chancela a liberdade de exercício do poder decisório, que, no campo processual penal, está em exercer o melhor filtro possível antes de seguir pela escolha da persecução penal, conclusão ainda amparada no que já foi dito no item 2.2.2, no sentido de inexistir no Brasil previsão expressa a cancelar a obrigatoriedade da ação penal. Em outras palavras: no contexto criminal, a instituição exerce poder decisório no tocante ao exercício persecutório-criminal<sup>431</sup>.

Nessa linha, repele-se

uma abordagem homogeneizada de respostas à criminalidade e descontextualizada do fenômeno criminoso. As propostas de resgate do componente político no campo penal devem incluir-se num esforço de visibilização das realidades subjacentes à atuação do sistema de justiça criminal e se comprometer com a ideia de pôr em crise as características de centralização e hierarquização do sistema de justiça criminal<sup>432</sup>.

Porém, é relevante destacar que, a despeito dessa margem de atuação, será visto no terceiro capítulo que, por vários fatores, o Ministério Público não vem realizando a contento o seu papel político-criminal. Ressalte-se que uma das inquietações que levou a esta pesquisa é essa limitada atuação dessa instituição no campo criminal. Amparada no dogma da obrigatoriedade da ação penal, a instituição costuma pautar-se numa lógica legalista que não se alterou desde a década de 1940, por ocasião do advento do CPP. Ao se analisarem os requisitos preexistentes à formalização da persecução penal, o afã de punir acaba por prevalecer, e os custos sociais indiscutivelmente são maiores que os respectivos ganhos<sup>433</sup>, num ciclo legalista

---

<sup>431</sup> “Ao se afirmar que, normativamente, os órgãos de persecução penal, em particular o Ministério Público, não dispõem de um espaço decisório na formação da decisão em favor do exercício da ação penal em juízo, tem-se em contrapartida uma negação da funcionalidade do exercício da titularidade da ação penal. É dizer: se o Ministério Público titulariza o exercício do direito de ação em juízo e o faz com exclusividade nos crimes de ação penal pública [Artigo 129, inciso I, da Constituição da República (BRASIL, 1988)], a afirmação de que essa atribuição se realiza necessária e automaticamente em todas as situações nega o espaço decisório que, funcionalmente, o Ministério Público exerce. O exercício da atribuição do Ministério Público materializa de modo incontornável um espaço de decisão.” (SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: A oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 34, p. 35-50, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger\\_-\\_excerto\\_artigo\\_Revista\\_MP-GO\\_dogma\\_obrigatoriedade\\_acao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger_-_excerto_artigo_Revista_MP-GO_dogma_obrigatoriedade_acao_penal.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023).

<sup>432</sup> SUXBERGER, Antonio. **Ministério Público e política criminal**: uma segurança pública comprometida com os direitos humanos. – 1. ed. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 254.

<sup>433</sup> “[U]ma análise político-criminal da imputação penal, em vários graus e a cargo de agências de controle tão díspares quanto as polícias investigativas e/ou o órgão da acusação pública *precisa* levar em conta não apenas a (lógica) “subsunção típica” (literal) como também uma alargada verificação de tipicidade material ou mesmo de um “tipo de injusto” – que, além de se caracterizar munido de suas hipóteses excludentes, releva fatores como uma ampla possibilidade de adequação social da conduta e o questionamento constante sobre as (des)necessidades de intervenção punitiva e seus graus”[...]“Pensar em colocar ou não a maquinaria do sistema jurídico-penal em funcionamento (máxime em relação aos momentos mais simbólicos e dramáticos verificados na imputação e na chancela estatal de recebimento de uma acusação formal – estado tomando definitivamente para si a situação conflitiva e a jurisdicionalidade excluindo uma horizontalidade que não lhe é bem-vinda) é ato de legítimo exercício democrático e constitucionalmente coadunado.” (DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal**: uma reconfiguração da justa causa para ação penal. Porto Alegre: Elegância Juris, 2015. p. 542-543).

(pseudo)acobertador de decisões políticas<sup>434</sup>, exercendo a persecução penal sem planejamento e sem estratégia adequadamente delimitada<sup>435</sup>. Falta um modelo de litigância estratégica<sup>436</sup>, voltada à efetiva reparação social.

Nesse cenário, o papel, os limites e as potencialidades do atual arranjo institucional precisam ser redesenhados, cabendo fazer-se a necessária delimitação do seu escopo de conformação<sup>437</sup>, para ocupar posição mais ativa, para além de apenas cumprir diretrizes político-criminais desenhadas pelas leis ordinárias<sup>438</sup>.

Strano aponta três eixos da política pública criminal: (i) políticas de segurança pública; (ii) Administração da Justiça; e (iii) política penitenciária.<sup>439</sup> Na óptica proposta para se dar maior liberdade de atuação ao Ministério Público, o acréscimo de mais um eixo é oportuno: (iv) Política criminal ministerial. Em outras palavras, ter-se-ia a Política de Segurança Pública, Administração da Justiça, Política Penitenciária (de que atualmente o CNJ angariou espaço) e Política Criminal Ministerial.

Essa proposta de classificação ganha relevo na medida em que transpõe a política criminal do Poder Legislativo para outros atores e instituições e garante-se maior liberdade de

---

<sup>434</sup> “A ideia de que o direito é um sistema de regras com sentido autoevidente e que estas podem ser aplicadas mediante o processo lógico-dedutivo, em que a premissa maior (a norma) possui um sentido objetivo único, encobre a realidade política do julgamento.” (FREITAS FILHO, Roberto. Estudos Jurídicos Críticos (CLS) e coerência das decisões. **Revista de Informação Legislativa. Brasília** a, p. 41-65, v. 44, 2007, p. 48. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/44/175/ri/ri\\_v44\\_n175\\_p41.pdf](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/44/175/ri/ri_v44_n175_p41.pdf). Acesso em: 15 jul.2023).

<sup>435</sup> “[É]necessário diagnosticar as situações criminais de conflito numa perspectiva geral, ou seja, enxergar o crime dentro da realidade em que ele foi praticado, analisando o contexto e os valores comunitários envolvidos, de modo que se possa verificar se o caso é isolado ou se é um problema criminal recorrente na localidade e de que maneira ele prejudica os interesses, o desenvolvimento e o bem-estar coletivo.” (FALCONERY, Pollyana Quintela. O acordo de não persecução penal e a relegitimação do direito penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 191. ano 30. p. 235-259. p. 9-10. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.54415/rbccrim.v191in.%20191.13>. Acesso em: 01 jul.2023).

<sup>436</sup> “Através da atuação criminal o Ministério Público é potencializado a agente transformador e conformador da política criminal, elegendo prioridades de atuação e coordenando em determinado sentido a polícia criminal e os demais integrantes das instâncias de persecução criminal (atuação que, como já frisado, acaba por atar a gestão dos casos postos à apreciação do Judiciário).” (GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n.º 36, abr./jun.2010. P. 29-30).

<sup>437</sup> No âmbito do Poder Judiciário, também há atuação político-criminal. Nesse sentido, Gomes Filho *et al.*: “Essa atuação do Judiciário tem implicado um rearranjo político-criminal da execução penal, que nem sempre caminha em sintonia com a atuação do Executivo, do Legislativo e de outros órgãos do próprio Judiciário” (GOMES FILHO, Dermeval Farias; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; PONTE, Antonio Carlos da. O modelo decisório do Supremo Tribunal Federal que se projeta na execução penal: desafios de uma política criminal de desencarceramento sem preocupação dogmática. **Revista Magister e Direito Penal e Processual Penal**. Ano XVIII, vol. 105. dez.-jan. /2022. p. 64-87, p. 77).

<sup>438</sup> “Quando se trata de políticas públicas, deve-se ter em vista que uma determinada regulamentação pode ser tão ou mais importante para a política pública criminal do que a lei penal ordinária, e.g., portarias promulgadas pela administração penitenciária, procedimentos internos dos Tribunais referentes à prestação jurisdicional etc.” (STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023. p. 95).

<sup>439</sup> *Ibid*, p. 97.

conformação às peculiaridades do caso concreto<sup>440</sup>. Em outras palavras, não se enxerga óbice constitucional e até mesmo legal para que o Ministério Público delinear e implemente diretrizes criminais benéficas ao investigado, desde que numa visão bifronte, garantindo na mesma medida os interesses da sociedade<sup>441</sup>. Nesse sentido:

As eleições de diretrizes político-criminais referentes à atuação do Ministério Público têm, necessariamente, grande influência nos rumos que seguirá o Direito penal brasileiro, tanto no estudo da dogmática, da Política Criminal, quanto no desenvolvimento de uma necessária linguagem própria que corresponda aos objetivos visados pelo Estado com a aplicação das consequências jurídicas do delito. Não tenho qualquer dúvida que cada Promotor de Justiça, em sua atuação político-criminal cotidiana, ao decidir, a respeito dos rumos interpretativos de cada impulso da Justiça Criminal, traz a lume os pontos que vão ser objeto de discussão técnico-jurídica (...) Assim, é muito importante que o Ministério Público esteja consciente do papel determinante que exerce na evolução do desenvolvimento dogmático do Direito penal brasileiro, dado que suas opções político criminais representam um papel de verdadeiro filtro das questões que doravante tendem a ser postas em discussão<sup>442</sup>.

Mas, como dito, essa nova postura ministerial ainda não está massificada: “não há uma razoável política de persecução penal estabelecida no âmbito do Ministério Público brasileiro”<sup>443</sup>, embora “a política de persecução penal, se não é exclusiva do Ministério Público, tem nesta instituição, que exerce a titularidade da ação penal, um papel determinante”<sup>444</sup>. É

<sup>440</sup> “A política pública criminal enquanto espécie disciplinar ora proposta não se restringe ao exame do processo de criminalização de condutas, mas também deve abarcar outras formas de prevenção e resolução de conflitos e, e.g., prevenção primária, descriminalização de condutas, meios extrapenais de resolução de conflitos etc.” (*Ibid.*, p. 98).

<sup>441</sup> “Fica a cargo, portanto, do Ministério Público penal a imediata assunção da formulação e execução de política criminal brasileira. A responsabilidade pela fixação de uma nova dimensão do sistema de justiça criminal surge no exato momento em que a sociedade clama por uma solução de compromisso das instituições e entidades encarregadas das funções penais.” (GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. In: VILLELA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. p. 23-46. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 25). No mesmo sentido, Aras: “O Ministério Público brasileiro é, assim, um promotor da política criminal do Estado. Não é mero espectador, não é autômato da lei penal. Na condição de agente político do Estado, tem o dever de discernir a presença, ou não, do interesse público na persecução criminal em juízo, ou se, diante da franquia do Art. 129, I, da Constituição, combinado com o Art. 28 do CPP, deixará de proceder à ação penal, para encaminhar a causa de pedir a soluções alternativas, não judicializando a pretensão punitiva. Entre essas soluções, estão a opção pela justiça restaurativa ou pelos acordos penais” (ARAS, Vladimir. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches [et al]. **Acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2019).

<sup>442</sup> BUSATO, Paulo César. **Reflexões sobre o Direito Penal de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 69-70.

<sup>443</sup> BERCLAZ, Márcio Soares. Um Ministério Público sem política de persecução penal. In: BALLESTEROS, Paula R. **Desafiando a inquisição: ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil**. Santiago: CEJA, 2017. p. 423.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 435. “A falta de uma política de persecução criminal criteriosa e definida de modo articulado com o saber da criminologia e da própria gestão responsável pela informação, somado à falta de integração e de controle adequado das polícias, combinado, derradeiramente, com a ausência de critérios que definam protocolos, padrões e prioridades de atuação, impedem o Ministério Público brasileiro de um cumprimento mais efetivo do seu papel constitucional de exercer a titularidade da ação penal. [...] A definição de uma política de persecução penal de parte do Ministério Público brasileiro, a partir de uma dimensão material (o quê?), formal (como) e que se mostre factível (com quais recursos possíveis e realizáveis) – como bem propõe a filosofia de Enrique Dussel – é fundamental



dizer, em não havendo uma sistematicidade, a política criminal ministerial acaba por circunscrever-se ao campo teórico.

Trazidos os argumentos acima, arremata-se a) o Ministério Público possui legitimidade para delinear e implementar políticas criminais e pode não seguir com a persecução penal dentro desse espaço conformador; b) contudo, a instituição ministerial não pode agir além do que a lei autoriza, e a atuação político-criminal não poderá ser desfavorável ao investigado, i.e., não poderá agravar sua situação jurídico-processual abstratamente posta por lei em sentido estrito; c) pela doutrina dos poderes implícitos, se a Constituição de 1988 avalizou à instituição ministerial a atribuição de promover a ação penal pública incondicionada, permite-se por sua vez a utilização de instrumentos consensuais penais como forma substitutiva; d) apenas sob abordagem político-criminal crítica e inclusiva, afastada de um modelo punitivista, é que se avançará em intervenções punitivas mais democráticas para lidar com a criminalidade<sup>445</sup>; e e) o pensamento crítico do membro ministerial deve ser constante, e sua legitimidade de atuação tem como pressuposto a escolha de modelos penais alternativos, contrastantes com os movimentos de “lei e ordem”. A Constituição de 1988, ao conferir ao Ministério Público a defesa dos direitos humanos e fundamentais não almejou que essa instituição adira a políticas e movimentos punitivistas e repressivos<sup>446</sup>.

Ainda no fechamento, tendo em vista as considerações acima, encerra-se o segundo capítulo com o seguinte resumo do que foi abordado:

Como instituição estatal privativamente responsável pela persecução penal no Brasil, o Ministério Público delinea e implementa diretrizes criminais e, por conseguinte, poderá decidir não acusar – leia-se, não ajuizar a ação penal –, diante da franquia que lhe foi conferida pela Constituição de 1988 e pelo novo paradigma resolutivo, este que não se limita à esfera cível, consoante item 2.1.2. Ou seja, outras soluções (desde que sejam mais benéficas ao investigado) podem ser utilizadas como forma de compatibilizar a posição de agente político com os

---

para que a atuação institucional criminal, antes de ser resumida ao trabalho pontual e específico de forças-tarefas ou de casos de repercussão midiática, sejam mais coerente com o protagonismo especial de um Ministério Público defensor de garantias constitucionais e mobilizado pela atuação na perspectiva de um sistema efetivamente acusatório [...]”. *Ibid.*, p. 434.

<sup>445</sup> RIBEIRO, Marcelo Herval Macedo Ribeiro; ROBERTO, Welton. A política criminal na encruzilhada. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 10, n.º 2, p. 251-262, ago. 2022. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/viewFile/8886/pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

<sup>446</sup> “*Si es que el Ministerio Público Fiscal debe asumir alguna responsabilidad frente a los problemas de seguridad, esto lo obliga a superar la visión tradicional según la cual su función se limita a la resolución individual de cada caso de que conoce, y lo obliga a adoptar un posicionamiento estratégico frente al problema de la seguridad pública.*” (CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. **Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina**. Santiago: CEJA, 2005, p. 43. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1494/ceja-persecucion-penal.pdf> . Acesso em: 30 nov. 2023).

interesses do investigado e da sociedade, desde que essa atuação conformadora esteja atenta aos direitos e garantias fundamentais do investigado. No espaço de não persecução penal, variadas são as técnicas – não limitadas ao ANPP e ao arquivamento – que podem ser utilizadas, desde que pautadas em orientações institucionais colegiadamente arquitetadas.

### 3 POTENCIALIDADES E ALCANCE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Abordou-se no primeiro capítulo os principais aspectos dogmáticos dos institutos de consensualidade penal brasileiros – com especial atenção para o ANPP –, além de considerações sobre o *plea bargaining*. Em seguida, o segundo capítulo avançou para examinar o perfil constitucional do Ministério Público brasileiro, delimitando-se sua atuação resolutiva com enfoque na seara criminal. Indicou-se que o ANPP também pode ser compreendido como técnica resolutiva do ordenamento jurídico-penal. Além do mais, estudou-se tanto a obrigatoriedade quanto a oportunidade da ação penal, propondo-se uma nova perspectiva de compreensão sobre ambas. Antes de finalizar, delineou-se o papel do Ministério Público no âmbito político-criminal, estabelecendo-se alguns lineamentos conceituais sobre política processual criminal.

Compreende-se que os assuntos acima são essenciais para qualquer progresso no trabalho, pois ambos os capítulos foram concebidos para fornecer suporte teórico ao terceiro que agora se apresenta, mudando-se o foco de análise. Este, especificamente, destina-se a identificar as potencialidades e o alcance do ANPP, buscando responder ao problema de pesquisa proposto na perspectiva que valoriza a consensualidade penal ampliada, em contraste com o modelo persecutório-criminal tradicional.

Porém, antes de prosseguir com as análises, explanar-se-ão primeiramente no item 3.1 alguns compromissos que servirão de norte para prevenir eventuais mal-entendidos relativos às abordagens desenvolvidas nos próximos tópicos, incentivando-se o leitor a revisitar este item caso tais indagações porventura surjam.

Dando continuidade, analisar-se-ão dados quantitativos sobre a justiça criminal brasileira, com destaque para o quantitativo geral de processos criminais, informes numéricos sobre o sistema prisional e, por fim, dados sobre ANPPs celebrados no Brasil entre 2020 e 2023, para além de uma visualização prática. No final, propor-se-á uma alteração legislativa.

#### 3.1 PRESSUPOSTOS DE CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA

No presente item almeja-se introduzir alguns pressupostos que servirão de apoio à interpretação deste Capítulo. Com o escopo de prevenir eventuais incompreensões quanto ao propósito e aos resultados da pesquisa, os seguintes esclarecimentos reputam-se oportunos: a) rejeita-se qualquer proposta ampliativa de utilização do ANPP que o aproxime das práticas e

métodos de *plea bargaining*<sup>447</sup>; b) não se albergam técnicas, métodos ou medidas político-criminais que possam agravar a situação jurídica do cidadão investigado; c) eventual uso ampliado do ANPP para outros crimes além daqueles cujo CPP autoriza expressamente não deve resultar na aplicação de pena privativa de liberdade (reclusão ou detenção)<sup>448</sup>; e d) a atuação do Ministério Público no âmbito pré-persecutório penal não exclui o rigor que o promotor de justiça criminal precisa imprimir quando for analisar a justa causa como condição prévia à propositura do ANPP.

Adicionalmente, cabe complementar que o presente trabalho se absteve de recorrer a terminologias eficientistas, raciocínios economicistas ou argumentos de custo-benefício para fundamentar a ampliação das potencialidades e do alcance do ANPP. Tal opção justifica-se pela percepção de que esses caminhos frequentemente escanteiam as garantias processuais penais. Do mesmo modo, distancia-se de narrativas que promovam a consensualidade penal indiscriminadamente. Conforme se verá, não é essa a proposta aqui desenvolvida, pois em alguns crimes concretamente graves a prisão continua sendo inevitável. Portanto, salvaguarda-se que qualquer proposta de ampliação negocial penal não deve estar associada a discursos punitivistas, reconhecendo-se os prejuízos inerentes a tal escalada no âmbito do direito material e processual penal.

Então, o que se delineia é a possibilidade da utilização das técnicas e métodos de consenso como *filtro redutor de danos* à expansão punitivista que traz como principal protagonista o legislador, lançando-se um olhar crítico ao afã legislativo como reflexo da vontade social de promulgar leis criminalizadoras de novas condutas, movimentos claramente simbólicos<sup>449</sup> e midiáticos<sup>450</sup>. É dizer: os promotores de justiça podem buscar medidas, dentro

<sup>447</sup> Ver item 1.2, quando se desenvolveu uma análise crítica sobre a prática estadunidense.

<sup>448</sup> É claro que esta consideração inicial não exclui pesquisas futuras mais aprofundadas. Porém, como no momento não é objeto da presente pesquisa, preferiu-se seguir por linha que não incluía a pena privativa de liberdade na discussão.

<sup>449</sup> “*El denominado "derecho penal simbólico" constituye un caso de superación de los límites utilitarios que el principio teleológico de la sanción marca a la intervención penal. Se caracteriza de modo general porque se producen a través de la pena efectos sociopersonales expresivo-integradores que carecen de legitimidad no por su naturaleza, sino porque no se acomodan a las decisiones políticocriminales que fundamentan la pena. Ello sucederá si los mencionados efectos satisfacen objetivos que no son necesarios para mantener el orden social básico, si centran su incidencia sobre objetos personales que no son los decisivos en la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos, o si, finalmente, su contenido no guarda relación con las necesidades de control social a satisfacer con la reacción penal.*” (RIPOLLÉS, José Luis Díez. **Política criminal e derecho penal**. Estudio. 2. ed. Valencia: Tirant to Blanch, 2013, p. 60)

<sup>450</sup> “O poder da mídia, sobretudo eletrônica, é nova variável, inexistente em outros tempos. Trata-se de um novo poder, capaz de manipular corações e mentes, a serviço de quem paga melhor (aspecto econômico) ou detém posição de poder (aspecto político).” (AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de; AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. In: WUNDERLICH, Alexandre *et al.* (Coord.). **Política criminal e legislação penal no Brasil: histórico e tendências contemporâneas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 60).

do espaço conformador constitucionalmente previsto, que concretamente possam limitar discursos expansionistas. Esclarecimentos pertinentes, passar-se-á à análise dos dados quantitativos sobre o sistema criminal brasileiro.

### 3.2 O ATUAL ESTADO DE COISAS: UM OLHAR SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO

Busca-se neste tópico, com base no levantamento de dados quantitativos, examinar os números do sistema criminal brasileiro (conforme os recortes que serão vistos), disponibilizados por algumas agências estatais e não estatais (estudo de múltiplas fontes<sup>451</sup>). A análise desses dados será relevante para que os resultados não se baseiem unicamente em subsídios advindos de pesquisas bibliográficas, mas sejam igualmente sustentados por evidências mais palpáveis, não se querendo com isso sugerir qualquer relativização da importância da pesquisa bibliográfica.

Contudo, cumpre desde já reconhecer, seguindo Zanoide, todas as complexidades decorrentes dos dados disponibilizados por essas entidades pesquisadas e sua própria insuficiência<sup>452</sup>. Pondera o autor que essa incompletude “não é uma realidade apenas brasileira, mas nem por isso deixa de reconhecer no mundo inteiro que apenas com base em dados empíricos se pode construir uma consistente e real política criminal”<sup>453</sup>.

---

<sup>451</sup> O termo é de John e J. David Creswell: “Múltiplas fontes de dados - Os pesquisadores qualitativos geralmente coletam múltiplos tipos de dados, como entrevistas, observações, documentos e informações audiovisuais, em vez de confiarem em uma única fonte de dados. Todos esses tipos de dados são abertos, nos quais os participantes podem compartilhar suas ideias livremente, sem limitações por escalas ou instrumentos predeterminados. Em seguida, os pesquisadores revisam todos os dados, extraem sentido deles e organizam as informações em códigos e temas que cobrem todas as fontes de dados” (CRESWELL, John W; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: ROSA, Sandra Maria Mallmann da. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2021. p. 151).

<sup>452</sup> MORAES, Maurício Zanoide de. **Processo criminal transformativo:** modelo criminal e sistema processual não violentos. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. p. 621-622.

<sup>453</sup> “Infelizmente, a cultura nacional pelo estudo a partir de dados estatísticos é recente e tem crescido de modo constante e consistente apenas após a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Em decorrência disso, ainda se carece de estrutura e recursos humanos em qualidade e quantidade suficientes para a realização de estudos mais profundos e com objetivos específicos e combinados. A tudo isso acrescenta-se, ainda, que a falta de recursos financeiros para tais fins faz com que os dados devam ser considerados de algum modo ainda incompletos ou passíveis e críticas. Contudo, não serem perfeitos não os torna mentirosos, ilusórios ou errados, muito menos permite que se caminhe sem eles e baseados em experiências pessoais, sempre limitadas na relação espaço-temporal e contaminadas pelo subjetivismo. Neste trabalho, aceita-se a posição de que é melhor andar com luz vacilante advinda da realidade (mesmo parcial) do que caminhar na ilusão ilusória da certeza (aparente e egocêntrica) da experiência e percepção individuais ou, pior, vinculada socialmente a classes e perspectivas que não representam um largo espectro da sociedade brasileira, não pensam para ele ou, pior, pensam contra ele.” (*Ibid*, p. 622-623).

Na linha exposta por Ferreira, portanto, a análise desses dados no Brasil não é tarefa fácil, como qualquer pesquisa que busca acessar números do sistema de justiça brasileiro<sup>454</sup>, embora se reconheça que “nos últimos anos houve avanços significativos nesse campo, com os estados disponibilizando cada vez mais acesso aos dados por iniciativa própria (transparência ativa) ou por meio de pedidos de acesso à informação (transparência passiva)”<sup>455</sup>. Ocorre que as dificuldades se sobressaem com relação ao ANPP, o qual, por ser um instituto recente, apresenta fontes e variáveis ainda mais limitadas do que as habituais, além de métodos questionáveis. Muitos são os hiatos, conforme será detalhado.

### 3.2.1 O atual quantitativo de processos criminais

Conforme divulgou o Justiça em Números 2023, do CNJ<sup>456</sup>, ingressaram, em 2022, 3,1 milhões de novos casos criminais em todo o Poder Judiciário brasileiro<sup>457</sup>. Desses, 2,4 milhões (63,8%) decorreram da fase de conhecimento do processo penal<sup>458</sup>. Além disso, 585,6 mil novas execuções penais foram instauradas<sup>459</sup>. Somadas todas as instâncias, incluindo-se os tribunais superiores, foram 3,7 milhões de novos procedimentos criminais, sendo que, desse quantitativo, a Justiça Estadual é responsável por 94,2 % das demandas<sup>460</sup>. Comparada à série histórica, a demanda de 2022 é similar à observada entre 2011 e 2014<sup>461</sup>. Ademais, existem 8,9 milhões de processos criminais em trâmite (6,4 milhões na fase de conhecimento e 2,5 milhões em execução penal)<sup>462</sup>. Essa é a atual realidade do sistema de justiça criminal brasileiro.

---

<sup>454</sup> FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. 1. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 138. “[O] caminho não foi dos mais fáceis, como não o é nenhuma pesquisa que tenta acessar dados sobre o sistema de justiça no Brasil. Se estes não forem coletados diretamente pelos pesquisadores e pelas pesquisadoras, se se depender da preexistência de algumas informações, muitas questões podem não ser devidamente respondidas” (*Ibid.*, p. 138). “É inegável que as instituições públicas brasileiras precisam melhorar as etapas de compilação, produção e publicação de informações e dados que sejam importantes à formulação de políticas públicas” (*Ibid.*, p. 148).

<sup>455</sup> INSTITUTO SOU DA PAZ et al. **Segurança Pública em dados** [livro eletrônico]. São Paulo: Instituto Sou da Paz et al, 2023. Disponível em: <https://lp.soudapaz.org/guiajornalistas>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>456</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>.

<sup>457</sup> *Ibid.*

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> *Ibid.*

<sup>460</sup> *Ibid.*

<sup>461</sup> *Ibid.*

<sup>462</sup> No tocante à duração dos processos criminais, a pesquisa aponta: “Os processos criminais que foram baixados em 2022 duraram, uma média, de 2 anos e 9 meses na fase de conhecimento, 3 anos e 3 meses na execução de penas alternativas e 5 anos e 6 meses na execução de penas restritivas de liberdade. Cabe lembrar que, enquanto o processo tramita em conhecimento ou em grau de recurso, o réu pode permanecer preso provisoriamente, cumprindo previamente parte de sua pena antes da condenação, que, posteriormente, acaba por ser deduzida do tempo da execução penal propriamente dita. Isso ajuda a explicar porque o tempo da execução penal pode não corresponder ao tempo da pena aplicada[...]” (*Ibid.*, p. 303).

Com um enfoque mais específico na quantidade de ações penais instauradas – procedimento ordinário (dados coletados do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário<sup>463</sup>) –, entre 1.º de janeiro e 30 de julho de 2023 foram ajuizadas 241.321 ações penais. Tecendo-se um comparativo entre 2020 e 2023, têm-se os seguintes números:

**Tabela 1** – Quantidade de ações penais instauradas entre 2020 e 2023 (procedimento ordinário)

<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023 (até 31 de julho)</b>
424.587	462.857	451.518	241.321

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base no CNJ, 2023.

No tocante ao procedimento sumário – quando tiver por objeto crime cuja sanção máxima cominada seja inferior a quatro anos de pena privativa de liberdade<sup>464</sup> – tem-se o seguinte:

**Tabela 2** – Quantidade de ações penais instauradas entre 2020 e 2023 (procedimento sumário)

<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023 (até 31 de julho)</b>
146.346	152.046	130.559	66.552

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base no CNJ, 2023.

Os números evidenciam um panorama já conhecido de congestionamento da justiça criminal, cuja causa não é tão simples de ser apontada, havendo uma combinação complexa de fatores, que incluem desde a extensa legislação penal até um sistema de justiça burocratizado com limitações de recursos humanos. Some-se a isso a cultura de judicialização de conflitos e o dogma da obrigatoriedade da ação penal. Nesse sentido, é claro que esses números se refletem nas altas taxas de congestionamento que oscilou entre 70,6% em 2009 e 73,4 % em 2016, passando a cair gradativamente até atingir o menor índice em 2019 (68,7%), mas com novo aumento a partir do período pandêmico, finalizando 2022 com um congestionamento de

<sup>463</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas do poder judiciário**. CNJ. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>464</sup> Artigo 394, §1.º, II, CPP (BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023).

72,9%<sup>465</sup>. Recorde-se que o ideal é uma taxa entre 50 e 60%, sendo que a Meta 5 do CNJ/2023 busca essa redução<sup>466</sup>.

Nessa linha, o que merece destaque é que, mesmo com o advento do ANPP, nos últimos quatro anos constatou-se uma estabilidade no volume de ações penais ajuizadas no Brasil, não havendo indicação de redução expressiva do número de ações penais ofertadas nos últimos quatro anos, pois entre 2020 e 2022 o quantitativo permaneceu em patamar superior a 400.000 ações penais ajuizadas (com tendência de aumento) sendo que até julho de 2023 mais de 240.000 já foram ofertadas, a sugerir que, em dezembro de 2023, o quantitativo também estará acima de 400.000 ações penais (Tabela 1).

Recorde-se o argumento frequentemente citado, de que, por englobar uma quantidade considerável de tipos penais previstos no Código Penal (ver-se-á, contudo, que os crimes responsáveis pelo encarceramento atualmente não estão englobados no ANPP), o instituto poderia reduzir significativamente os números de processos criminais<sup>467</sup>. Nesse sentido, Gontijo, ao salientar que, embora o instituto não represente a solução para todos os problemas da justiça criminal, ele poderia “importar em uma considerável redução dos desumanos números de pessoas encarceradas, além da mudança da celeridade e dos invencíveis processos criminais”<sup>468</sup>.

Contudo, não é o que os dados analisados apontaram, tema que ainda será problematizado nos itens 3.2.2 e 3.2.3.

### 3.2.2 Sistema prisional brasileiro: estatísticas atuais

No presente tópico analisam-se dados fornecidos por agências governamentais e não governamentais relativos ao sistema penitenciário brasileiro (SENAPPEN, *World Prison Brief*,

---

<sup>465</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 nov. 2023. p. 115.

<sup>466</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Metas nacionais 2023**: aprovadas no 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2022. p. 3. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf>. Acesso em 18 nov. 2023.

<sup>467</sup> “Por meio da celebração do acordo de não persecução penal, também será possível diminuir as demandas judicializadas no âmbito penal, gerando celeridade processual, já que referido acordo permite que infrações de natureza menos grave possam ser sancionadas mediante a utilização de penas alternativas, o que acarretará numa redução significativa dos processos que tramitam nas varas penais, tanto na esfera Estadual, quanto Federal.” LIMA, Renata Apolinário de Castro et al. O acordo de não persecução penal nas ações penais públicas como acordo coletivo. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Anais. Florianópolis: CONPEDI, 2023, p. p. 343.

<sup>468</sup> GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negocial**: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’ Plácido, 2022. p. 211.



CNMP e CNJ). Sem pretensão de aprofundamento, almeja-se elaborar uma síntese dos números contemporâneos que apresentam um panorama do sistema prisional, desde a quantidade de presos até os índices de encarceramento.

Embora o ANPP tenha sido introduzido em meados de 2017, considerando que sua utilização se tornou mais significativa a partir do advento da Lei n.º 13.964/2019, cuja vigência se deu em janeiro de 2020, optou-se esse recorte: análise dos dados entre 2020 e 2023, possibilitando-se fazer uma correlação entre a quantidade de ações penais ajuizadas, estatísticas do sistema prisional e a quantidade de ANPPs celebrados.

O 14.º ciclo de pesquisas divulgado pela SENAPPEN (janeiro-junho de 2023) indica a existência de 649.592 presos em celas físicas<sup>469</sup> Brasil afora<sup>470</sup>. Desses, 644.305 cidadãos estão sob a custódia dos estabelecimentos estaduais, 489 nos presídios federais e 4.798 em carceragens da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Federal, para além de 190.080 cidadãos em prisão domiciliar. Portanto, registra-se um total de 839.672 pessoas cumprindo penas no Brasil, seja em estabelecimentos prisionais, seja em prisão domiciliar<sup>471</sup>.

Esses números deixam evidente que o fenômeno do encarceramento em massa é realidade ainda não superada, com 2023 apresentando números recordes (839.672 pessoas privadas de liberdade). Em resumo, este é o panorama geral dos últimos quatro anos:

**Tabela 3** – Quantidade global de encarcerados entre 2020 e 2023

2020	2021	2022	2023 (jan./jun.)
807.145	835.643	832.295	839.672

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em SENAPPEN, 2023.

<sup>469</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). 14º ciclo de coleta: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen> > Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>470</sup> Conforme dados do Sistema Prisional em Números – 2022 (CNMP), o Brasil possui 687.603 presos (todos os regimes), com 511.679 vagas, apontando uma taxa de ocupação de 134,38 %. As diferenças numéricas entre as pesquisas da SENAPPEN e do CNMP decorre das metodologias aplicadas. A despeito das divergências, em geral os números apontam para a mesma conclusão: encarceramento exacerbado e falta de vagas no sistema prisional. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Sistema Prisional em números 2022**. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/SistemaPrisionalemNmeros-apartirde2022/CumprimentoResolucao56>> . Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>471</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 21 nov. 2023.

Em outro comparativo que exclui do cálculo os presos em prisão domiciliar a partir de 2020, revela-se o seguinte retrato:

**Tabela 4** – Quantidade global de encarcerados (excluindo-se presos em domiciliar)

2020	2021	2022	2023 (jan/jun)
672.697	679.577	648.692	649.592

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em SENAPPEN, 2023.

Os quantitativos apresentados acima chamam atenção, inclusive no cenário internacional, pois, consoante o *ranking* divulgado pelo *World Prison Brief*, em números absolutos, o Brasil ocupa a terceira colocação dos países que mais encarceram no mundo, ficando atrás somente dos Estados Unidos (1.767.200) e da China (1.690.000)<sup>472</sup>. É claro que os números não levam em consideração diversos fatores, como a população do país, os tipos de regimes etc. No entanto, a informação revela a cultura encarceradora existente no Brasil<sup>473</sup>.

Dando continuidade, essa taxa demanda perguntar se existem vagas suficientes no sistema prisional, e a resposta parece óbvia: há um *déficit* considerável de vagas, pois, considerando a existência de 482.875 disponíveis, faltam 166.717 vagas para acomodar toda massa carcerária<sup>474</sup> (*déficit* total, não separado por regime), indicando-se uma taxa de ocupação de 143,8 %<sup>475</sup>. Nesse cenário, o país ocupa a sexagésima posição em âmbito mundial (ordem decrescente)<sup>476</sup>.

O objetivo foi descrever o panorama geral do sistema prisional brasileiro, não sendo o escopo desta pesquisa detalhar as causas e os fatores que contribuíram para a atual situação, pois as complexidades envolvidas são múltiplas, abrangendo diversas origens e aspectos, notadamente sociais, raciais (em especial, o racismo estrutural<sup>477</sup>) e históricos.

<sup>472</sup> WORLD PRISON BRIEF (WPB). **World prison brief data**: highest to lowest. London: Birkbeck, University of London, 2023. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em 22 set. 2023.

<sup>473</sup> Por exemplo, a Índia, cuja população é de 1,408 bilhão (2021), sete vezes superior à do Brasil (214,3 milhões (2021)), tem uma população prisional de 554.034, ou seja, bem abaixo da brasileira. *Ibid.*

<sup>474</sup> Ainda segundo a SENAPPEN, o *déficit* de vagas para presos provisórios é de 38.763. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>475</sup> WORLD PRISON BRIEF (WPB). **World prison brief data**: highest to lowest. London: Birkbeck, University of London, 2023. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em 22 set. 2023.

<sup>476</sup> Por curiosidade, a República do Congo lidera com a maior taxa de ocupação, com 616,9 %. Em segundo e terceiro lugares, o Haiti (454,3%) e Uganda (367,4%), respectivamente. Os países com menores taxas de ocupação em 2022 são Liechtenstein, San Marino e Nauru. *Ibid.*

<sup>477</sup> “O que aqui se sustenta é que estamos diante dos atravessamentos do racismo estrutural, que opera como um fator determinante na política prisional brasileira, dela sendo integrante. Ou seja, o sistema de justiça tem

Sobre essas questões raciais e sua influência no decorrer de todo o processo penal, abre-se um adendo para se reconhecer, na linha de Prates Barroso, que há uma desigualdade no tratamento processual conferido ao negro (leia-se, tratamento racista), desde o início da persecução penal até a sua inserção no sistema prisional<sup>478</sup>, apontamentos que não podem passar despercebidos pelos agentes de criminalização secundária<sup>479</sup>.

Não à toa o reconhecimento jurisprudencial do estado inconstitucional de coisas, consoante decidido pelo STF: “Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos”<sup>480</sup>, cujas influências decorrem de todas essas confluências estruturais, desempenhando o racismo um elemento que não pode ser ignorado como indicador que contribuiu para toda essa desestrutura do sistema penitenciário.

Trazidos esses elementos iniciais, o questionamento que se faz é se o advento do ANPP teve o escopo de influenciar a diminuição do encarceramento. Mas os números sugerem o contrário, já que não reduziram nos últimos anos, corroborando-se uma suspeita preexistente: a implementação do ANPP não se refletiu em decréscimo da população carcerária nacional, desafiando as expectativas de que tal mecanismo contribuiria para o desencarceramento<sup>481</sup>, hipótese que até o momento não se pôde comprovar empiricamente.

Pelo contrário, os números demonstram uma elevação nos índices de encarcerados (Tabela 3), sinalizando que a efetividade do ANPP como instrumento desencarcerador carece de verificação. Noutra via, essa constatação acrescenta fundamentos à hipótese de que uma

---

reproduzido padrões discriminatórios, naturalizando a desigualdade racial.” (BRANDÃO, Juliana; LAGRECA, Amanda. O delito de ser negro: atravessamentos do racismo estrutural no sistema prisional brasileiro. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 17, p. 308-309. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023).

<sup>478</sup> BARROSO, Anamaria Prates. **Por um processo penal não racista**: a racialização do processo penal como forma de enfrentamento do racismo nas práticas processuais penais. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023.

<sup>479</sup> “E você, agente de criminalização secundária, é racista? Se você não vê, não acredita que racismo e processo penal se retroalimentam, se você não tem tomada de decisões não racistas, importante se questionar quanto a sua contribuição para manutenção de um sistema penal racista, até porque processo penal racista não é processo penal democrático.” (*Ibid.* p. 22).

<sup>480</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347. Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. Brasília, DF: Julgamento em 4 de outubro de 2023. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2\\_6out23\\_17h55.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf). Acesso em: 18 nov. 2023..

<sup>481</sup> “Em razão do aumento exacerbado de encarceramento no Brasil, o acordo de não persecução penal servirá ainda para que ocorra a redução carcerária, gerando assim reflexos inclusive no sistema prisional brasileiro, motivo pelo qual se afirma, no presente trabalho, que tal acordo se trata, na verdade, de mecanismo de tutela coletiva de direitos.” (LIMA, Renata Apolinário de Castro et al. O acordo de não persecução penal nas ações penais públicas como acordo coletivo. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2023).

nova perspectiva político-criminal que reoriente as potencialidades do ANPP poderia contribuir para a melhoria do cenário apresentado.

Feitas essas considerações, a lente de análise agora se altera para identificar quais são os principais delitos responsáveis pelo encarceramento brasileiro, adiantando-se o motivo pelo qual se compreende que o ANPP não contribuiu para a redução do encarceramento brasileiro: o instituto não abarca os tipos penais mais comuns responsáveis por levar as pessoas à prisão no Brasil.

Ao examinarem os principais crimes responsáveis pelo encarceramento brasileiro, Ziehe e Maduro dão destaque para os crimes aquisitivos<sup>482</sup> e concluem que “a ampla maioria dos crimes responsáveis pelo encarceramento em massa no Brasil não se sujeitariam ao ANPP por não cumprirem os requisitos legais”, pouco contribuindo o instituto para evitar o cárcere no Brasil que, no atual modelo, apenas caberia para “eventuais casos de prisão por crime de furto simples, estelionato, dentre outros, que pouco impactaria na política de desencarceramento”. Nesses delitos sempre existiu uma predisposição punitivista, decorrente inclusive da própria conformação da sociedade brasileira, marcadamente patrimonialista.

Para sustentar essa hipótese, apresenta-se a Tabela 5, em que se identificam os delitos que mais encarceram no Brasil (apontando-se os seis tipos penais mais prevalentes, que representam uma parcela numérica expressiva, sendo suficientes para a problematização posterior<sup>483</sup>):

---

<sup>482</sup> “O conceito de crime aquisitivo não somente se relaciona com a sociedade que o criou, de consumismo exacerbado, característico da modernidade líquida, mas também com os bens jurídicos que são protegidos. Na esfera do direito penal pode-se dizer que um furto ou um roubo atingem um bem jurídico patrimonial, enquanto o tráfico de drogas tem como bem jurídico a saúde pública (não entro, aqui, na discussão da funcionalidade deste último conceito). Mas todos esses três crimes, aqueles que são os mais praticados na nossa sociedade, podem ser capitulados em termos criminológicos como crimes aquisitivos”. SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia** [livro eletrônico]. 6. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. local XVI.

<sup>483</sup> SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdep>. Acesso em: 21 nov. 2023.

**Tabela 5** – Principais tipos penais responsáveis pelo encarceramento no Brasil

TIPIFICAÇÃO PENAL	POSIÇÃO	QUANT. DE PRESOS (AS)
<b>Tráfico de drogas</b> <sup>484</sup>	1.º	210.246
<b>Roubo (simples e qualificado)</b> <sup>485</sup>	2.º	179.337
<b>Homicídio (simples e qualificado)</b>	3.º	82.376
<b>Furto (simples e qualificado)</b> <sup>486</sup>	4.º	73.447
<b>Estupro</b> <sup>487</sup>	5.º	42.011
<b>Estatuto do desarmamento</b> <sup>488</sup>	6.º	36.150
<b>TOTAL</b>		<b>623.576</b>

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em SENNAPPEN, 2023.

Partindo-se de outra óptica a englobar os crimes contra o patrimônio (roubo e furto) num mesmo conjunto, esse grupo passaria a ocupar a primeira colocação, somando-se 252.784 presos<sup>489</sup>. É dizer: independentemente do método aplicado, os delitos previstos na Lei de Drogas e nos crimes contra o patrimônio (crimes aquisitivos) são os dois grandes grupos responsáveis por colocar atrás das grades mais da metade dos cidadãos condenados pela justiça criminal.

Os dados indicados dão sustento à afirmativa feita pelos autores Ziehe e Maduro. Consoante visto, o incremento quantitativo de encarcerados no Brasil teve como pano de fundo condenações por tráfico de drogas, para além dos delitos patrimoniais e homicídios qualificados que, em sua maioria, estão relacionados com o tráfico de drogas (traficocídio)<sup>490</sup>.

Ao comentar a política de drogas brasileira, Sanz Mulas destaca que o Brasil dá relevo ao encarceramento para esses delitos, à aplicação de penas altas, numa atuação visivelmente desproporcional ao problema, ou seja, parte de um modelo segregacionista e repressivo que vai

<sup>484</sup> Inclui: tráfico de drogas, tráfico internacional de drogas e associação para o tráfico.

<sup>485</sup> Exclui-se latrocínio, com 15.759 presos.

<sup>486</sup> Inclui apropriação indébita e apropriação indébita previdenciária.

<sup>487</sup> Inclui estupro de vulnerável e atentado violento ao pudor.

<sup>488</sup> Engloba comércio ilegal de arma de fogo, disparo de arma de fogo, porte ilegal de arma de fogo (permitido e restrito) e tráfico internacional de arma de fogo.

<sup>489</sup> Sob outra perspectiva, a SENAPPEN apontou o seguinte *ranking*: 1º - Contra o patrimônio (272.437; 39,93%); 2º - Lei de Drogas (193.001; 28,29%); 3º - Contra a pessoa (110.248; 16,16%); 4º - Contra a dignidade sexual (41.314; 6,06 %); 5º - Estatuto do Desarmamento (31.392; 4,60 %); 6º - Contra a Paz Pública (12.038; 1,76 %); 7º - Lei E.C.A (11.081; 1,62 %); 8º - Crimes contra a fé pública (4.412, 0,65%); 9º - Lei C.T.B (3.156; 0,46%); 10º - Contra o meio ambiente (326; 0,05%); e 11º - Genocídio (24; 0,00%). *Ibid.*

<sup>490</sup> ZIEHE, Juliana Menescal da Silva; MADURO, Flávio Mirza. A (im) prescindibilidade da confissão para a propositura do acordo de não persecução penal. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 23, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/63387/42364>. Acesso em: 30 nov. 2023.

na contramão de estudos científicos sobre o tema<sup>491</sup>. Nesse sentido, a diminuição das taxas de encarceramento no Brasil dependeria de uma ampla reforma do atual modelo político-criminal, que atingisse não somente o quadro legislativo, mas também todas as fases da persecução criminal, desde a investigação policial à execução penal. Bastaria uma alteração específica nos rumos das políticas proibicionistas de drogas para, por si só, modificar significativamente as altas taxas apresentadas<sup>492</sup>.

Trazidas essas considerações, é oportuno buscar um levantamento da quantidade de ANPPs celebrados entre 2020 e 2023, para estabelecer uma correlação com as informações já apresentadas no subitem 3.2.1 e no presente subitem. Essa análise será apresentada abaixo.

### 3.2.3 Os números do ANPP no Brasil entre 2020 e 2023

Conforme o Painel de Estatísticas do “Justiça em Números”<sup>493</sup>, do CNJ, entre os anos de 2020 e 2023 (até 31.07.2023), a quantidade de *casos novos* com a taxonomia “Acordo de Não Persecução Penal” registradas no Poder Judiciário foram<sup>494</sup>:

**Tabela 6** – Casos novos de ANPP registrados no DATAJUD (Poder Judiciário)

ANO	QUANT.
2020	1.159
2021	8.019
2022	18.421
2023 (até 31.07.2023)	17.764

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em CNJ, 2023.

Por Estados, excluindo-se os tribunais com quantitativo abaixo de 10, por causa da inexpressividade para os fins da pesquisa:

<sup>491</sup> SANS MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução: Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.p. 236-238.

<sup>492</sup> CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da lei 11.343/06**. - 6 ed. rev. atual. - São Paulo: Saraiva, 2016. p. 198.

<sup>493</sup> “Desde 2022 o Justiça em números passou a utilizar a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ, de modo a conferir maior transparência, qualidade da informação, eficiência e racionalidade nas coletas primárias de dados processuais nos tribunais. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>494</sup> Filtro utilizado: quantidade de *casos novos* por assunto. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

**Tabela 7** – Comparativo por Estados: quantidade de ANPPs registrados em 2023

<b>TRIBUNAL</b>	<b>QUANT. DE CASOS NOVOS DE ANPP</b>
TJMG	7.523
TJSP	5.305
TJSC	2.729
TJPA	468
TJMA	460
TJAM	427
TJRO	367
STJ	163
TJRR	77
TRF2	43
TJDFT	41
TJRJ	41
TJPR	28
TRF3	14

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base no CNJ, 2023.

Dos números indicados na Tabela 6, verifica-se um constante crescimento desde o início do registro até 2023. Aliás, observa-se que os números de 2023 seguem a mesma tendência, tendo em vista que o recorte é de julho, sendo provável que se mantenha a tendência de aumento observada nos anos anteriores, superando-se os 18.481 acordos registrados em 2022. Porém, mesmo com o crescimento ano a ano, os números continuam modestos se comparados à quantidade total de novas ações penais instauradas. Consoante visto no item 3.2.1 (Tabelas 1 e 2), somente em 2023 (até julho) foram ajuizadas 241.321 ações penais. Nos anos anteriores, a quantia superou 400.000 ações penais ajuizadas. Para se ter uma ideia, em 2023 há uma porcentagem de 6,86 % de ANPPs comparados à quantidade global de ações penais cadastradas. Para ficar mais claro o que se diz, abaixo a comparação<sup>495</sup>:

<sup>495</sup> Excluíram-se os números referentes ao procedimento sumário.

**Tabela 8** – Comparativo entre ações penais e ANPPs (2020-2023)

Fonte: CNJ	2020	2021	2022	2023 (até julho)
Ações penais	424.587	462.857	451.518	241.321
ANPPs	1.159	8.019	18.421	17.764
% - ANPPs x A.Ps	0,27%	1,70 %	3,92%	6.86%

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base no CNJ, 2023.

Continuando o levantamento, também se buscou a base de dados do CNMP, identificando-se que o referido órgão possui uma iniciativa denominada “Ministério Público: um retrato”, destinada a divulgar uma visão abrangente da atuação ministerial no contexto nacional, envolvendo a coleta e a divulgação de estatísticas referentes às atividades desempenhadas pelos membros ministeriais.

No tocante ao ANPP, verifica-se nos anexos da Resolução n.º 74/2011 o estabelecimento de uma padronização (taxonomia) para a coleta desses dados, embora não se tenham visualizado indicadores ou variáveis relevantes, importando em concluir que o interesse do CNMP é declaradamente quantitativo no sentido de informar quantos acordos foram celebrados, mas sem detalhar as tipologias criminais, perfis do investigado e vítima, recortes de gênero e raça, entre tantas outras que seriam de relevo para se compreender a aplicabilidade do instituto em âmbito nacional.

Ainda em busca de tentar compreender a metodologia empregada pelo órgão, verificou-se que, no Anexo I.d da Resolução n.º 74/2011, a Classe “Procedimento Investigatório Criminal (PIC-MP) (1733) consta na tabela a terminologia “Movimentos”<sup>496</sup>, subdividida em: “*Termo de Acordo de Não Persecução Penal*”<sup>497</sup>, “Denúncia” e “Arquivamento”.

No mesmo sentido, o Anexo II.a, destinado às classes “Autos de Prisão” e “Inquérito Policial”, estipula como movimentos possíveis pelos membros do Ministério Público nessas duas Classes os: (i) “*Termo de Acordo de Não Persecução Penal*”, (ii) “Promoção de Arquivamento”; e (iii) “Denúncias oferecidas”.

<sup>496</sup> “MOVIMENTOS: nomenclatura utilizada para registro dos atos praticados, atividades, manifestações e ações executadas por membros e servidores das unidades do Ministério Público, no curso dos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais.” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 74, de 19 de julho de 2011**. Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 19/08/2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0741.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023. p. 7).

<sup>497</sup> “8. TERMO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: modalidade de acordo feito como alternativa à propositura de ação penal (Resolução CNMP n.º 181/2017)”. (*Ibid.*, p. 7).



São essas classes, tipologias e movimentos apontados acima que nos interessam, portanto. Trazidas essas preocupações metodológicas, extraem-se os seguintes dados quantitativos da classe procedimental denominada “Inquérito Policial” (o CNMP não disponibiliza os números dos eventuais ANPPs celebrados englobados às Classes “Procedimento Investigatório Criminal” e “Auto de Prisão”, talvez porque, de fato, a classe mais expressiva a agregar a celebração desses acordos seja a do Inquérito Policial), destacando-se os ANPPs celebrados pelo Ministério Público estadual e Distrito Federal<sup>498</sup>:

## **CLASSE – INQUÉRITO POLICIAL**

### **ANPPs celebrados**

**Tabela 9** – ANPPs celebrados entre 2019 e 2022

<b>2019</b> <sup>499</sup>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
3.564	18.701	41.283	69.142

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em CNMP, 2023.

### **Denúncias oferecidas**

Agora, examina-se a quantidade de “Denúncias oferecidas” no mesmo período, dentro da mesma classe “Inquérito Policial”, fonte também advinda do CNMP, com a mesma metodologia destacada acima:

**Tabela 10** – Denúncias oferecidas entre 2019 e 2022 (CNMP)

<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
532.892	340.742	241.910	355.673

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em CNMP, 2023.

Sobre os números acima, é válido apontar o seguinte alerta: especificamente no tocante às “Denúncias oferecidas”, constatou-se da metodologia a possibilidade de se incluírem no ano seguinte de referência dados relativos a anos anteriores, cuja consequência é uma oscilação

<sup>498</sup> Excluiu-se MPF e MPM.

<sup>499</sup> Relembre-se que, em 2019, não estava em vigor a lei que inseriu o ANPP no CPP. No período, os ANPPs eram celebrados com fundamento na Res. CNMP n.º 181/2017, comprovando que o MP estabelecia diretrizes político-criminais sem previsão legislativa, orientado diretamente na CF88.

maior dos números ano a ano. Talvez essa constatação explique a diferença substancial entre o quantitativo do CNMP e do CNJ (Tabelas 1 e 2). Apesar disso, os números absolutos – se somados os quatro anos consecutivos – são parecidos com os disponibilizados pelo CNJ, embora não se questione que as metodologias de análise e formas de coletas e sistemas de ambos os órgãos sejam distintas. Ocorre que, mesmo com essas discrepâncias, a conclusão não é afetada: a quantidade de denúncias ofertadas é sobremaneira superior à de ANPPs celebrados.

Feitos esses esclarecimentos, o comparativo entre a Tabela 9 e a Tabela 10 leva à conclusão muito similar à apresentada na Tabela 8: a quantidade de acordos celebrados ano a ano é consideravelmente inferior à de denúncias oferecidas. Ou seja, o ANPP não está sendo capaz de alterar o atual modelo persecutório-penal tradicional. Noutras palavras, o ANPP, nesses quatro anos de existência, não contribuiu para reduzir o encarceramento e a quantidade de processos criminais que tramitam na justiça criminal brasileira.

Seguindo a pesquisa, também se examinaram os dados disponibilizados pelo MPF. Em 2022, a instituição relatou o seguinte quadro: 5.900 acordos de não persecução penal celebrados, para além de 84 acordos conjuntos numa mesma negociação (cível e penal), totalizando, portanto, 5.984 acordos. Com relação às ações penais ajuizadas no mesmo ano, o mesmo estudo aponta para a quantidade de 17.735<sup>500</sup>:

**Tabela 11** – ANPPs celebrados no MPF entre 2020 e 2022

<b>FONTE</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
MPF	7.791	7.488	5.984

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em MPF, 2023.

Os quantitativos sugerem que o Ministério Público Federal (MPF) é o ramo ministerial com a maior proporção de acordos celebrados (em 2022, foram 33,74 acordos para cada 100 ações penais ajuizadas), e a explicação pode ser esta: a natureza não violenta dos crimes com os quais a instituição costuma atuar, o que naturalmente permite a celebração do ANPP em percentual significativo ao dos casos criminais. Mas observe-se que, mesmo não atuando em casos costumeiramente violentos como os dos Ministérios Públicos estaduais, ainda assim a

<sup>500</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF em números 2022**. Brasília: MPF, 2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/numeros>. Acesso em: 15 nov. 2023.

proporção é de um terço entre ANPPs celebrados e denúncias oferecidas. Ou seja, a quantidade de ações penais ajuizadas ainda assim é significativamente superior.

Curioso observar que, diferentemente dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, no MPF há um decréscimo do quantitativo de ANPPs celebrados entre 2020 e 2022, no contrafluxo da tendência anteriormente observada nas Tabelas 6 e 9. Em outras palavras, se no MPE há um acréscimo no quantitativo de ANPPs, no MPF ocorre o inverso<sup>501</sup>.

Por fim, além dos dados do CNMP e do MPF, pesquisou-se em fontes abertas de outros Ministérios Públicos para tentar compreender os dados numa óptica mais regionalizada. Porém, sem sucesso a empreitada, pois a única instituição ministerial em que se encontrou alguma sistematização foi o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), sendo – em nossa compreensão – o mais avançado na coleta dessas informações<sup>502</sup>, inclusive com ferramenta de *Business Intelligence* indicando o número total de acordos celebrados a partir de agosto de 2023, informando-se a celebração de 21.697 ANPPs entre agosto de 2020 e junho de 2023.

Nele constam os seguintes dados quantitativos (número total de acordos):

**Tabela 12** - ANPPs celebrados no MPMG entre 2021 e 2022

2020 (a partir de agosto)	2021	2022	2023
899	4.519	10.862	5.417

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em MPMG, 2023.

Trazidos todos esses quantitativos acima, antes de terminar o tópico é oportuno compreender quais são os tipos penais mais comuns com relação aos ANPPs celebrados, com o intuito de fazer uma relação, que já foi indicado no item 3.2.2 (Tabela 5), de que os crimes em que são cabíveis o ANPP não são os responsáveis pelo encarceramento brasileiro.

Contudo, considerando a ausência de variáveis das fontes acima pesquisadas (CNJ, CNMP, MPF e MPMG), a intenção de um levantamento mais abrangente ficou prejudicada, não sem notar que o escopo daqueles órgãos pesquisados é mais compreender a quantidade

<sup>501</sup> Registre-se que não foram pesquisados e analisados os dados do Ministério Público Militar, por conta das peculiaridades da instituição.

<sup>502</sup> Ferramenta de B.I, ainda em processo experimental. Não está disponível ao público. O acesso se deu por meio de solicitação por e-mail ao departamento responsável por gerir esses dados: planejamento@mpmg.mp.br. E-mail enviado o dia 24 de outubro de 2023. Em resposta, o seguinte link: <https://bi-mp.mpmg.mp.br/t/ATIVIDADE-MEIO/views/ANPP/ANPPs?%3Aembed=y&%3Aiid=2&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>. Ressalte-se que a mesma plataforma destaca um valor pecuniário total negociado estimado em R\$ 29,1 milhões. Por fim, A fonte desse B.I advém do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU. Ou seja, não há coleta própria do Ministério Público, complexificando a fidedignidade dessas informações para além da ausência de variáveis essenciais indispensáveis à melhor compreensão do instituto.

geral de acordos celebrados do que de ter um detalhamento com base em outros indicadores e variáveis.

Contudo, nesse processo de levantamento de dados, identificou-se uma pesquisa do CNJ cujo intuito era realizar um estudo nacional sobre em que panorama se encontra a aplicação do ANPP nas justiças estaduais e federal e, a partir daí, apresentar um cenário do instituto na perspectiva do Poder Judiciário. Destaque-se que o trabalho se baseou na análise de 946 ANPPs celebrados, para além das entrevistas<sup>503</sup>.

---

<sup>503</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Fortalecendo vias para as alternativas penais**: um levantamento nacional da aplicação do acordo de não persecução penal no Brasil; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi *et al.* Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023. A pesquisa destacou os obstáculos quanto à execução dos acordos e a inexistência de efetivos arranjos institucionais entre as instituições envolvidas: “a) os acordos estão em plena aplicação no Brasil, embora ainda com ritos não uniformes, b) os profissionais do sistema de justiça apontam para pontos positivos na sua adoção em termos de celeridade e economia processual, mas indicam desafios pela falta de parametrização geral sobre hipóteses de cabimento, aplicação retroativa, controle judicial por meio da audiência de homologação e execução das medidas. [...] É recomendável fomentar arranjos institucionais entre os poderes Judiciário e Executivo para o fortalecimento das Centrais de Alternativas Penais e a sua utilização para o acompanhamento dos ANPP, fortalecendo as políticas locais de alternativas penais; - É interessante pensar um apoio das CIAP previamente aos acordos para se mapear as circunstâncias pessoais dos autores e autoras de fato, a fim de se pensar medidas adequadas a cada caso; - É importante proporcionar cursos de formação sobre os acordos de não persecução penal, a fim de se ter espaços para discutir a medida como inovação no âmbito das alternativas penais e ajudar na articulação com os espaços institucionais já existentes nos tribunais nesta área; - Considerando a utilização frequente da medida de prestação pecuniária, é relevante pensar sobre regras uniformes que versem sobre o destino desses valores, garantindo transparência e isonomia na utilização deles. - Estabelecimento de parâmetros nacionais sobre a destinação da prestação pecuniária, conforme pontos abordados no capítulo 3.3.9 deste levantamento. b) Em relação ao rito e ao controle de legalidade e voluntariedade dos acordos - Recomenda-se o aprimoramento do regime legal das negociações entre as partes, por exemplo, a partir do estabelecimento de critérios para as condições a serem acordadas e a necessidade de gravação audiovisual dos atos de negociação; - O controle judicial sobre o acordo deve ser fortalecido e padronizado, de modo a reduzir os riscos de abusos, por exemplo, a partir da redação de instruções e diretrizes para a realização da audiência de homologação e da decisão judicial sobre a proposta; - Sugere-se que o Judiciário brasileiro, especialmente os tribunais superiores, priorizem a formação de precedentes relacionados aos pontos de maior debate e insegurança em relação aos acordos penais, especialmente o ANPP, como: - retroatividade da norma e cabimento nos processos em curso quando do surgimento da Lei nº 13.964/2019; efetividade da defesa técnica e informação devida ao imputado para tomada da decisão voluntária; - controle judicial sobre o acordo formalizado pelas partes e critérios mínimos de análise – p. ex., existência de elementos suficientes (justa causa, aparência de ilicitude e punibilidade potencial), não extinção etc.; - os limites de utilização da confissão realizada pelo autor do fato como requisito do ANPP em caso de rescisão do acordo ou em outros processos. - É importante a tomada de medidas para ampliar a assistência oferecida pelas defensorias públicas, de modo a assegurar a efetividade da defesa técnica na realização dos acordos penais; - Não é recomendável a realização de acordos de não persecução penal em audiências de custódia, dado o momento de fragilidade em que se encontra a pessoa presa e a fragilidade do suporte fático existente ainda naquele momento; - Podem ser delineadas diretrizes para a realização de audiências de homologação por videoconferência; - É preciso pensar a adequação das medidas aplicadas aos casos concretos, evitando-se a adoção de medidas que sejam impossíveis de cumprir ou que onerem diferentemente autores de fato homens e mulheres, evitando-se a reprodução de desigualdades de gênero. c) Em relação às vítimas e à justiça restaurativa: - É fundamental pensar protocolos de consulta e comunicação às vítimas em caso de crimes que envolvem vítimas diretas, a fim de se mensurar o impacto dos crimes e o possível valor de reparações, bem como eventual encaminhamento dos casos a programas de justiça restaurativa; - É possível fomentar a formação em práticas restaurativas pelos tribunais locais a fim de pensar as potencialidades dessa metodologia nos casos que envolvem acordos de não persecução penal; - É importante construir diretrizes para a utilização de práticas restaurativas em acordos de não persecução penal.” (*Ibid.*, p. 162-163).

A partir desse quantitativo, identificaram-se os seguintes tipos penais mais comuns: (i) crimes do Estatuto do Desarmamento; (ii) crimes do Código de Trânsito Brasileiro; (iii) furtos nas suas diversas modalidades; (iv) crime de estelionato; (v) injúria racial; (vi) algumas modalidades de crimes contra a dignidade sexual (sem violência ou grave ameaça); e (vii) por último, o tráfico privilegiado<sup>504</sup>.

Da pesquisa realizada pelo CNJ, este é o *ranking* decrescente dos tipos de crimes e da quantidade de acordos celebrados (Autoria própria, considerando que a tabela originária não está em ordem decrescente):

**Tabela 13** – Tipos penais mais comuns nos ANPPs (amostra de 946 acordos)

TIPO PENAL	QUANT.	(%)
Código de Trânsito Brasileiro	224	23,68
Estatuto do Desarmamento	177	18,71
Outros crimes com quantitativo inferior a 10	165	17,44
Receptação	108	11,42
Furto simples	86	9,09
Furto qualificado	78	8,25
Tráfico privilegiado	43	4,55
Estelionato	23	2,43
Dig. sexual (sem violência ou grave ameaça)	16	1,69
Injúria racial	16	1,69
Ordem tributária	10	1,06
<b>Total</b>	<b>946</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base em CNJ, 2023.

A pesquisa acima leva às mesmas considerações delineadas anteriormente: considerando-se que os tipos penais do ANPP não costumam resultar em prisão, pouco impacto tem o mecanismo para influir numa mudança de rumos da política criminal brasileira, tanto no que concerne ao desencarceramento quanto na redução da quantidade de processos criminais. Em outras palavras, o ANPP, como ferramenta político-criminal alternativa à persecução penal, tem-se mostrado pouco efetivo nos moldes atuais.

<sup>504</sup> Quanto ao tráfico privilegiado o CNJ verificou “que há uma resistência ainda grande em vê-lo como passível de ser abrangido pelo instituto negocial em análise” (*Ibid.*, p. 161).

Encaminhando-se ao fim, é relevante tecer algumas críticas quanto à coleta, método e sistematização dos dados sobre o ANPP realizados pelos órgãos indicados. Conforme mencionado, reconhece-se a dificuldade enfrentada pelos órgãos públicos brasileiros em elaborar coletas e tratar dados. No entanto, no que se refere especificamente ao ANPP, essas dificuldades são mais evidentes, especialmente em comparação com os dados do sistema prisional brasileiro, mais completos.

Recorde-se que os únicos dados sobre ANPP resumiram-se em apresentar o quantitativo global de acordos celebrados nos últimos anos. Nada mais. Ainda assim, há uma considerável discrepância entre os números do CNJ e os do CNMP, tendo em vista que o quantitativo indicado pelo primeiro é inferior ao do segundo. É claro que não se desconsideram as diferentes metodologias desses órgãos. Por exemplo, o CNJ delineou seu método conforme a perspectiva do Poder Judiciário a partir de “casos novos” registrados nos sistemas da justiça, abrangendo as novas execuções registradas no SEEU e os ANPPs homologados pelos juízes. Para além disso, há incerteza se há, de fato, o registro de todos os ANPPs homologados pelo Poder Judiciário, pois as variações nas dinâmicas executórias e na administração das varas judiciais – além de muitas vezes contarem com poucos servidores, o pouco que se tem ainda não possui a devida qualificação para lidar com todos os sistemas judiciais – podem levar a inconsistências significativas na coleta desses dados. Ademais, poderá ocorrer de o ANPP ter o seu cumprimento imediato após a celebração, principalmente quando a condição – cláusula – de ressarcimento de determinada quantia à vítima é a única aplicada, situação que torna inócua a necessidade de processo de execução.

Portanto, levando em conta as dificuldades destacadas, é possível afirmar que os dados disponibilizados pelo CNMP, apesar de não serem os mais completos, são mais confiáveis para entender o panorama quantitativo geral. Isso ocorre porque o órgão registra os dados baseando-se na quantidade de ANPPs celebrados nas promotorias de justiça.

Ponderações apresentadas, conclui-se que a quantidade de ANPPs celebrados é significativamente inferior à de ações penais ajuizadas, de forma que, na prática, o instrumento não “desafogou” o Poder Judiciário (uma de suas promessas). Também não serviu como efetivo instrumento de desencarceramento, pois o instituto não abarca crimes que levam os cidadãos ao cárcere.

Nesse cenário, uma proposta para reverter essa situação perpassa por revisar as potencialidades do instituto, cujas balizas teóricas já foram desenvolvidas no segundo capítulo, quando se abordou o dogma da obrigatoriedade da ação penal no item 2.2 e a expansão das

possibilidades de atuação do Ministério Público no item 2.3. Considerações feitas, o próximo tópico, com caráter de fechamento do capítulo, complementa a discussão com algumas conclusões. O objetivo é demonstrar, na prática, como e em que medida a utilização do ANPP poderia ser ampliada sob as premissas político-criminais já abordadas.

### 3.3 DA TEORIA À PRÁTICA: VISUALIZANDO AS POTENCIALIDADES POLÍTICO-CRIMINAIS DO ANPP

Conforme sublinhado em ocasião anterior (item 1.2), há incompatibilidades intrínsecas e explícitas entre o *plea bargaining* e o ANPP. Nos Estados Unidos, as barganhas podem culminar em prisões sem julgamentos, sendo tal modelo incompatível com as garantias processuais constitucionalmente estabelecidas no Brasil. Por conseguinte, ressalta-se que qualquer tentativa de paralelo entre as proposições da pesquisa e o mencionado instituto estrangeiro não encontra guarida. Nesse sentido, recordem-se os pressupostos delineados no item 3.1.

Porém, como destaca Achutti, “qualquer proposta que apresente uma nova forma de resolução de conflitos será sempre objeto de severos questionamentos, sobretudo quando houver a inclusão de mecanismos que alterem a estrutura padrão do processo penal”<sup>505</sup>.

Pois bem, demonstrou-se no item 3.2 que a implementação do ANPP no Brasil não atingiu uma prevalência tal que pudesse provocar mudanças significativas na dinâmica do sistema de justiça criminal; nem alguma influência suficiente para provocar uma transformação notável no funcionamento do modelo atual. Pelo contrário, o emprego do instituto mostrou-se bastante incipiente: no item 3.2.3 do estudo, expôs-se que, ao comparar-se a quantidade de ANPPs celebrados com o universo de denúncias formalizadas, a porcentagem desses acordos é diminuta (ver Tabela 8).

Portanto, essa observação indica que a implementação do mecanismo nos espaços consensuais ainda está em sua fase inicial e, até agora, não atingiu um nível de aplicabilidade que possa ser considerado relevante no contexto do sistema jurídico-penal brasileiro, sob uma perspectiva macro de política criminal.

Nesse contexto, uma questão pouco explorada é que, em sua concepção original, o ANPP possuía um escopo político-criminal muito mais abrangente do que o observado

---

<sup>505</sup> ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 138.

atualmente. Na versão de 2017, não existia um limite de pena mínima como pré-requisito à celebração da avença penal (ver Tabela 14). Dessa forma, o efeito prático disso era conferir ao instituto maior flexibilidade e amplitude, ampliando sua capacidade de solução dos problemas penais sem o risco de prisão, compondo-se inclusive com investigados cujos crimes praticados são os responsáveis pelo encarceramento. Dito de outro modo: *na conformação originária, era possível a celebração do ANPP em casos de tráfico de drogas, tanto na modalidade comum quanto na privilegiada, crime que mais encarcera no Brasil*. Isso ilustra bem o alcance inicialmente arquitetado para o acordo.

Em vista disso, é possível concluir que as alterações pós-2017 impediram a pretensão do CNMP de buscar imprimir no Ministério Público brasileiro uma abordagem institucional diferenciada para os crimes que mais encarceram no Brasil, permitindo-se a aplicação de medidas alternativas à prisão para o tráfico de drogas. A discussão é relevantíssima do ponto de vista político-criminal, pois, mantida a pretensão, o tratamento processual para esses crimes que mais encarceram no Brasil poderia ter sido outra nos últimos cinco anos, mais coadunada com o que se pode denominar de Direito Processual Penal mínimo.

Nessa perspectiva, uma nova cultura institucional – menos estigmatizante – poderia ter sido implementada. Uma nova visão proporcional entre o crime e a resposta estatal, distanciando-se da pena privativa de liberdade, retribucionista, como primeira escolha, para buscar sanções alternativas tanto pecuniárias quanto obrigacionais, de caráter reparador e restitutivo<sup>506</sup>.

É evidente que uma transformação na atuação dos promotores de justiça, visando a um modelo não punitivista<sup>507</sup>, não seria um processo simples e rápido. Não ocorreria em cinco anos, sendo que o principal desafio seria a implementação dessa nova política processual penal pelos ramos e unidades ministeriais. Contudo, toda mudança de paradigmas requer um ponto de

---

<sup>506</sup> PEREIRA, Claudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

<sup>507</sup> É certo que Constituição de 1988 não estabeleceu um modelo criminal punitivista no Brasil, muito menos delineou que a política criminal do país deve estar sujeita aos anseios populares, muitas vezes manipulados pelos meios predominantes de comunicação social, hoje não só circunscritos aos modelos tradicionais (grande mídia televisiva), mas difundidos nas redes sociais, que já formam suas grandes mídias. Ver: “Os meios de comunicação fazem parte do processo de socialização do indivíduo, processo que, ainda que comece com mais intensidade na infância, é contínuo até a morte. Portanto, de uma maneira ou de outra, as mensagens que são transmitidas passam a integrar a maneira de ser da população que está submetida a sua influência. O mundo atual, mundo das comunicações, vive da ficção, da fantasia, em que a definição da realidade assume um papel maior que a própria realidade e a verdade deixa de ser importante e não por outra razão esse mundo passou a ser conhecido como da pós-verdade.” (SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 385).



partida, e o CNMP seria o espaço mais adequado nesse desiderato, considerando inclusive que suas resoluções têm força obrigatória.

É de relevo consignar que esse modelo ampliativo – que a presente pesquisa reputa legítimo e coadunado com os preceitos constitucionais (ver item 2.3.3) – chegou a vigor no país a partir de agosto de 2017 (período do advento da Resolução<sup>508</sup>). Contudo, logo em seguida, após pressões internas e externas, o ato normativo foi alterado, em janeiro de 2018, pelo próprio órgão que o gestou<sup>509</sup>, quando já se incluiu o requisito da pena mínima de quatro anos (não há dados quantitativos ou estatísticas relevantes que retratam quantos acordos foram celebrados nesse curto período de seis meses de vigência). Por óbvio, a inclusão do requisito limitador adveio das resistências enfrentadas pelo CNMP quanto à celebração do ANPP nos casos de tráfico de drogas.

Reputa-se que essa alteração foi um retrocesso quando se pensa em (macro)política pública criminal. Ou seja, as aspirações que visavam à ampliação da consensualidade penal no Brasil não se concretizaram.

Para melhor compreensão do que está sendo dito, veja-se:

---

<sup>508</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. [alterada pela Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

<sup>509</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 30/01/2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Tabela 14 – Comparação das três redações sobre ANPP entre 2017 e 2019

Res. n.º 181/2017 Redação originária	Res. n.º 181/2017 <sup>510</sup> Redação dada pela Res. 183/2018	Lei n.º 13.964/2019 Atual redação do Art. 28-A do CPP
“Art. 18. Nos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal, desde que este confesse formal e detalhadamente a prática de delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes requisitos, de forma cumulativa ou não; [...]”	“Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal <b>quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos</b> e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: [...]”	“Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e <b>circunstancialmente</b> <sup>511</sup> a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e <b>com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos</b> , o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, <b>desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime</b> , mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:”

Fonte: Elaborada pelo Autor.

A partir da análise acima, percebe-se que o CNMP visou estabelecer uma *consensualidade penal ampliada* no Brasil, em contraponto ao modelo persecutório-criminal tradicional. Mas o que seria a consensualidade penal ampliada?

Dada a ausência de definições doutrinárias específicas para essa terminologia, propõe-se o seguinte esboço conceitual: é uma série de iniciativas de cunho político-criminal delineadas e implementadas autonomamente pelas instituições ministeriais, caracterizando-se prioritariamente pelo uso de técnicas de consenso, como o ANPP, sem excluir outras, todas servindo como alternativa à dedução da pretensão punitiva.

<sup>510</sup> Tramita no CNMP proposição de alteração da Resolução em estudo, para adequá-la a reforma trazida pela Lei n.º 13.964/2019 ao CPP: “Art. 18. O acordo de não persecução penal é negócio jurídico celebrado entre o Ministério Público e investigado devidamente assistido por advogado ou defensor público uma vez preenchidos os requisitos e pressupostos legais, que poderá ser proposto mediante avaliação das peculiaridades do caso concreto, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção da infração penal”. A redação não difere significativamente da atual.

<sup>511</sup> Na redação proposta pela Resolução CNMP n.º 183/2018 consta o termo “circunstanciadamente” ao invés de “circunstancialmente” (redação dada pela Lei n. 13.964/2019). Ver Nota Técnica GNCCRIM n.º 02/2023, do CNPG, ao destacar: “Do termo circunstancialmente subentende-se que deverão estar detalhados todos os fatos, pormenorizadamente, sem margem de dúvidas”. CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS. Nota técnica – GNCCRIM n.º 02/2023. [...] Confissão formal e circunstancial. Requisito necessário para a celebração do acordo [...]. Brasília: CNPG, GNCCRIM, 2023. p. 4.

Sobre o CNPG: “O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, criada em 1981, que congrega os Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. De acordo com seu estatuto, o Conselho deve integrar os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros, promovendo o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas para melhor cumprir as missões constitucionais do Ministério Público”. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 10 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 691.

Mas em que medida essa nova perspectiva de consensualidade penal ampliada poderia ser visualizada na prática? O caso hipotético que será apresentado abaixo, embora não tenha por escopo servir como fundamentação científica, precederá com alguma utilidade didática às considerações que serão apresentadas posteriormente.

Diga-se que José Maria (19 anos, primário, filho de trabalhadores rurais, com duas passagens por ato infracional cometidos entre 16 e 17 anos – uma por lesão corporal contra seu primo após uma partida de futebol e outra por furto de uma bicicleta) dirija-se, em determinado final de semana, de sua vila – onde vive com seus pais no interior de Goiás – até o Distrito Federal com alguns amigos para passar o final de semana com sua tia, em Taguatinga. No primeiro dia do passeio, José e sua turma decidem visitar alguns pontos turísticos da Capital Federal e, caminhando por uma das regiões comerciais da Asa Sul, ao passar por uma transeunte que carregava consigo uma bolsa Jimmy Choo e um iPhone 15 Pro Max, decide apropriar-se dos pertences da senhorita. Então José, que não estava armado, ameaça a vítima, dizendo que lhe causaria um mal maior caso ela não entregasse os objetos. Em seguida, empurra-a e leva todos os seus pertences pessoais. José corre. Ocorre que a região, muito segura e policiada, contava com uma viatura policial que, naquele momento, rondava nas proximidades. José não teve sorte. Os agentes da lei rapidamente foram a seu encalço e, uma quadra depois, surpreendem-no. Prisão em flagrante. Roubo. Audiência de Custódia. Por causa das passagens infracionais, o juiz decreta sua prisão preventiva. Seja bem-vindo, José, ao sistema prisional brasileiro. No final, o jovem receberá uma pena (necessariamente privativa de liberdade) que lhe garantirá o regime semiaberto (se tiver muita sorte, o aberto) e será mais um egresso, com antecedentes criminais, do sistema criminal, com todas as consequências daí decorrentes.

É evidente o marcado viés retórico no exemplo supracitado; contudo, a intenção não é outra senão suscitar uma reflexão: será que as vias tradicionais do processo penal teria sido o melhor caminho para lidar com o caso de José?

Toda a pesquisa feita leva a considerar que poderia o Ministério Público ter dado um tratamento criminal diferenciado para o caso acima. Viu-se no item 2.2 a questão da obrigatoriedade da ação penal, e no item 2.3 que a instituição ministerial possui liberdade de atuação no âmbito político-criminal, permitindo-se, na prática, que outras soluções (desde que mais benéficas ao investigado) possam ser encaminhadas, porém compatíveis com os interesses do investigado, da vítima e da sociedade.

Contudo, não se desconhece – e aqui não se busca esconder algumas críticas que possam surgir das considerações aduzidas –, que essa elaboração teórica não exclui a

possibilidade de participação do legislador como elemento imprescindível caso se queira pensar numa macropolítica criminal interinstitucional. No caso, uma (macro)política processual penal, afastando-se das críticas quanto aos questionamentos de legitimidade da instituição para atuar no campo delineador e implementador de políticas criminais. Relembre-se que, quando o CNMP, por meio da Resolução n.º 181/2017, buscou implementar esse caminho, duas ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas no STF.

Nesse sentido, buscando-se compatibilizar esses interesses, propõe-se, no item 3.4, uma alteração legislativa para se conferir expressamente em lei essa liberdade político-criminal que constitucionalmente já está posta ao Ministério Público (ver item 2.3.3).

Entretanto, é importante que se deixe claro o seguinte: não se propugna a consensualidade penal ampliada para todos os crimes, porque, conforme destacado no item 3.1, este trabalho não se coaduna com a possibilidade de o Ministério Público negociar pena privativa de liberdade (prisão), sendo que em alguns casos a gravidade em concreto necessariamente necessitará da prisão como resposta estatal. É dizer: permitem-se as vias de consenso a crimes que, no caso concreto, após verificar-se o desvalor real da ação, não se observa a necessidade de pena privativa de liberdade como o único caminho a ser dado pelo Estado como resposta (caso do José), não se querendo aludir, com isso, a uma inclinação generalizante de consensualidade penal para todos os crimes abstratamente considerados graves pelo legislador, ou, em outras palavras, uma abertura irrestrita de negociação penal para todos os delitos<sup>512</sup>.

Portanto, em fatos puníveis cujo elevado desvalor social da ação seja *concretamente* grave, medidas alternativas à prisão, acordadas pelas vias consensuais, não são suficientes para compensar os danos sociais causados<sup>513</sup>. A prisão é inevitável, não sendo legítimo ao Ministério Público buscar soluções consensuais penais alternativas para esses crimes.

---

<sup>512</sup> Por isso se discorda do seguinte argumento: “O acordo de não persecução poderia ser feito desde o início do processo, inclusive para os crimes dolosos contra a vida e com aplicação de penas privativas de liberdade, a exemplo do que acontece com o *Plea Bargaining* nos Estados Unidos, na Alemanha e em outras jurisdições ao redor do globo” (FORTES, Pedro Rubim Borges. A institucionalização do *plea bargaining*: ensaio histórico sobre o acordo de não-persecução penal no Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, a. 181 (484): 295-322, set/dez. 2020, p. 315).

<sup>513</sup> “Não há dúvida de que, em certas situações concretas, se destaca a necessidade de reforçar a função de prevenção geral atribuída ao sistema penal, particularmente com respeito a casos de delinquência graves que despertam uma profunda e pernicioso sensação de insegurança. Se para esses crimes chocantes, que causam dor e aflição, não houver uma resposta apropriada, corre-se o risco da volta ao direito “da própria mão” ou da lei do “linchamento” sem as rédeas do julgamento legal. Por certo, a violação de certos direitos pode desencadear na vítima, nos seus familiares ou na opinião pública, veementes necessidades de retribuição que somente podem ser acalmadas com a certeza da punição na medida da culpabilidade.” (ZAFFARONI, Raúl Eugenio; OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e movimentos de política criminal**. 2 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 523).

Quando a comoção social decorrente da prática criminosa deixa clara a impraticabilidade de qualquer solução que não seja pela forma jurisdicional verticalizada, permanece a necessidade dos modelos persecutórios tradicionais, legitimando-se a privação da liberdade do indivíduo<sup>514</sup>, tipo de sanção penal legítima, cuja guarida é constitucional<sup>515</sup>.

Nessa direção, Serra, ao comentar os delitos de *grave criminalidade*, assinala a legitimidade da prisão com relação aos crimes praticados com violência ou grave ameaça, desde que possuam um grande desvalor na ação, nas consequências, a magnitude de lesão ao bem jurídico, danos irreparáveis e sequelas sociais<sup>516</sup>, posicionamento com o qual se adere. Mas o mesmo autor destaca que também existem crimes praticados com violência que não possuem um grande desvalor da conduta a ponto de ser necessária a prisão<sup>517</sup>.

Desse modo, introduzir novas perspectivas político-criminais, para que o agente ministerial possa, a depender da situação analisada – crimes inicialmente considerados de elevada gravidade ou *abstratamente* com alto potencial ofensivo, mas no caso concreto a proporcionalidade indica que a prisão não é necessária, pois não possuem nocividade suficientes para causarem prejuízos sociais significativos – , decidir por alternativas consensuais penais no ambiente pré-processual, liberdade que lhe é conferida pelo artigo 129, inciso I, da Constituição de 1988, caso se parta da premissa de que o ordenamento jurídico-penal brasileiro não adota a obrigatoriedade da ação penal (item 2.2.2).

Em síntese, advoga-se pela adoção de estratégias político-criminais<sup>518</sup>, por parte do Ministério Público, notadamente no estágio pré-processual penal, empregando técnicas negociais penais em substituição ao oferecimento da denúncia também para crimes que, pelo legislador, não seriam considerados de médio ou pequeno potencial ofensivo. Tal postura poderia resultar em benefícios significativos para o aprimoramento do sistema de justiça

---

<sup>514</sup> PEREIRA, Claudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

<sup>515</sup> Artigo 5.º, inciso XLVI, alínea “a”, da Constituição de 1988.

<sup>516</sup> OLIVEIRA, Rafael Serra. **Consenso no processo penal: uma alternativa para a crise do sistema criminal**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 109.

<sup>517</sup> “Entendemos, assim, que, a pena privativa de liberdade para os crimes violentos é apenas uma possibilidade, ou melhor, uma exceção a ser utilizada nas hipóteses em que a liberdade do desviante ofereça elevado risco à sociedade, impossível de ser mitigado por alternativa menos gravosa. Para os demais casos, nada obsta que o Ministério Público, sob controle judicial, ao se deparar com uma conduta que, apesar de apresentar violência na ação, não justifique uma prisão, possa remeter os autos para que sigam o trâmite dos delitos de média criminalidade.” (*Ibid.* p. 108). Ainda: “[A] definição de criminalidade grave é meramente teórica, nada impedindo que condutas praticadas com violência ou grave ameaça tenham, a dependendo das características, do caso concreto, o mesmo tratamento da criminalidade média, até porque, o que se pretende evitar, como dito acima, é justamente o inverso, isto é, que crimes sem violência ou grave ameaça tenham tratamento mais gravoso, por opção do legislador, trazendo seletividade ao sistema penal.” (*Ibid.* p. 108).

<sup>518</sup> O ANPP (objeto da pesquisa) é apenas uma dessas estratégias.

criminal, superando-se essa prática de levar ao Poder Judiciário todas as questões penais sob uma falsa percepção de que a única resposta do Estado ao crime deva ser a pena de prisão.

Ao contrário, diferentemente da prisão, outras estratégias criminais podem ser mais vantajosas do que o encarceramento prolongado do ser humano. Em outras palavras, “uma resposta social pode ser obtida, sem que haja necessidade do encarceramento em todas as hipóteses delituosas”<sup>519</sup>. A resposta do Estado nem sempre deve resultar na dedução da pretensão acusatória em juízo para todos os casos criminais, embora se reconheça que essa postura argumentativa pode não ser bem recebida até mesmo no âmbito do Poder Judiciário.

Por exemplo, em pesquisa do CNJ<sup>520</sup> na qual juízes foram entrevistados, quando indagados especificamente sobre a possibilidade do ANPP nos delitos de *roubo*, principalmente naquelas situações tênues em que existe o contato mínimo do agente contra a vítima, a maioria das respostas foi pela não aplicabilidade do instituto consensual nesses casos, indicando a resistência desses profissionais em lidar com crimes violentos com alternativas penais para além da prisão<sup>521</sup>.

Além dos delitos patrimoniais, os pesquisadores trocaram a lente para o tráfico de drogas e as conclusões foram parecidas, fruto de uma cultura sistêmica de aversão, pelos atores do sistema de justiça, a qualquer tratamento menos punitivo com relação às drogas no Brasil<sup>522</sup>, tanto no direito penal material quanto no processual penal, embora se identifiquem alguns acordos celebrados a respeito do tráfico privilegiado<sup>523</sup>.

Encaminhando-se para as últimas considerações, buscou-se na presente pesquisa trazer argumentos que legitimem o uso mais efetivo do ANPP, como forma de mitigação dos malefícios que o cárcere impõe a quem nele entra, não sem recordar que essa proposição

---

<sup>519</sup> PEREIRA, Claudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002. p. 183.

<sup>520</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Fortalecendo vias para as alternativas penais**: um levantamento nacional da aplicação do acordo de não persecução penal no Brasil; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

<sup>521</sup> *Ibid.*

<sup>522</sup> “A simbiose entre retórica internacional e as ideologias de defesa social e da segurança nacional contribuiu para a edificação de uma cultura de intolerância frente ao fenômeno do comércio de drogas, que contaminou, inclusive, o legislador constituinte. Como resultado, verificou-se uma ampliação significativa das condutas penais na criminalização do tráfico em uma ambição punitiva desmedida.” (ZILLI, Marcos; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; MONTECONRADO, Fabíola Girão. A política criminal no enfrentamento das drogas no Brasil. *In*: KAI AMBOS, Ezequiel Malarino; FUCHS, Marie-Christine (Orgs.). *Drogas ilícitas e narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis LTDA, 2017. p. 515).

<sup>523</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Fortalecendo vias para as alternativas penais**: um levantamento nacional da aplicação do acordo de não persecução penal no Brasil; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

ampliativa permanece fiel às premissas estabelecidas no item 3.1, não podendo o Ministério Público propor qualquer medida mais gravosa do que aquela prevista em lei, compatibilizando-se essa orientação de cunho político-criminal com o princípio da legalidade, este que difere da obrigatoriedade da ação penal. É claro que a concepção ampliada de consensualidade penal, aqui adotada, com a possibilidade de celebração de ANPPs para além das hipóteses restritivas previstas em lei, apenas se legitima se sustentada em diretrizes colegiadamente delineadas, não se podendo implementá-la por um único promotor, conforme explanado no item 2.3.3.

São reflexões teóricas que visam à implementação de um sistema processual penal *menos* violento, aqui parafraseado, com os devidos temperamentos, Zanoide de Moraes (o autor desenvolve a teoria por um modelo criminal e sistema processual *não* violentos), embora ele compreenda que as técnicas de consensualidade penal ampliada abordadas neste trabalho continuem fazendo parte do modelo criminal violento brasileiro, e do seu sistema processual penal correspondente<sup>524</sup>.

No atual estado de coisas, as perspectivas apresentadas nesta pesquisa poderiam ser menos violentas que as técnicas comumente adotadas pela atual conformação persecutória. São posturas de não intervenção persecutória *prima facie*, evitando-se as formalidades de um processo penal formal cujo resultado poderá levar ao encarceramento do cidadão.

Para finalizar, volte-se ao caso de José: diga-se, agora, que, em vez de denunciá-lo, o promotor de justiça, sensível a todas as questões criminológicas envolvidas e também amparado em posicionamento institucional (preferencialmente em enunciados interpretativos), tivesse, já na audiência de custódia, sugerido a liberdade provisória de José sob a condição de que ambos, com a defesa, discutiriam na Promotoria de Justiça soluções consensuais para o seu caso (antes de propor essa via, levou-se em conta que José não estava armado, não era reincidente, não integrava o crime organizado, é jovem e nunca havia passado pelo sistema prisional). Assim, o promotor, após uma hora de diálogo com a defesa técnica, propõe a José o seguinte: a) prestação de serviços à comunidade por um ano num hospital em Taguatinga (como condição, José residiria nesse período com sua tia, que estava presente durante as tratativas e que, feliz, concordou); b) compromisso de participar de atividades educativas voltadas à conscientização dos efeitos nocivos da criminalidade, com palestras de educação em direitos e dinâmicas voltadas para inculcar um senso de responsabilidade social em jovens como José; c) compromisso de se matricular em uma universidade pública, para dar início a um curso de

---

<sup>524</sup> MORAES, Maurício Zanoide de. **Processo criminal transformativo**: modelo criminal e sistema processual não violentos. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

graduação, por meio de programas que facilitem a sua entrada; e d) acompanhamento de José por agências sociais e assistenciais estatais, com o intuito de encaminhá-lo a programas facilitadores de acesso ao mercado de trabalho.

Será que essa abordagem seria mais efetiva para lidar com o caso de José?<sup>525</sup> Intentou-se responder que sim.

### 3.4 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO LEGISLATIVO

Considerar-se-á oportuno esboçar aqui uma proposta de alteração legislativa, harmonizando-se a abordagem do trabalho com os textos legislativos. Portanto, apresenta-se uma terceira via, aproximativa aos escopos teóricos desenvolvidos na pesquisa.

É certo que deixar expressa a atuação político-criminal do Ministério Público no âmbito legal – embora prescindível por causa do próprio texto constitucional, além dos questionamentos quanto à obrigatoriedade da ação penal – evitaria críticas<sup>526</sup>, discussões sobre a constitucionalidade e, em consequência, garantiria mais legitimidade a uma atuação ministerial mais abrangente sob o enfoque aderente à consensualidade penal ampliada.

Então, destacando-se o descompromisso com as formalidades impostas pela ciência legística, propõe-se a seguinte alteração legislativa no CPP:

“[...]Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, salvo se **fundamentadamente** não indicado para a reprovação e a prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente [...]:

**Artigo 28-B. Poderá o Ministério Público propor acordo de não persecução penal independentemente dos requisitos previstos no *caput* do artigo 28-A, desde que com**

---

<sup>525</sup> Acrescenta-se a seguinte reflexão: “Como podemos criar sistemas que garantam que todos os valores importantes e todos os grupos importantes estão incluídos nas considerações? Como podemos organizar isso para que os próprios mecanismos de resolução de conflitos, através de sua organização, reflitam o tipo de sociedade que nós gostaríamos de ver refletida e ajudar este tipo de sociedade a se concretizar?” (CHRISTIE, Nils. **Limites à dor: o papel da punição na política criminal**. Tradução: Gustavo Noronha de Ávila, Bruno Silveira Rigon, Isabela Alves. 1. ed. 6. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 144).

<sup>526</sup> Em contexto similar, reflexão feita por Cabral: “Quando o Conselho Nacional do Ministério Público criou, por meio de Resolução, o acordo de não persecução, me parece, que se tinha bastante claro que a melhor forma de ampliar o emprego do consenso em nossa persecução penal seria a aprovação de lei nesse sentido, pelo Congresso Nacional” (CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 40).



**fundamento em prévia orientação político-criminal que corresponda ao entendimento predominante da instituição, na forma de teses, precedentes, enunciados ou equivalentes.**

**Parágrafo único. A formulação de teses, precedentes, enunciados ou equivalentes dependerá de decisão colegiada, garantindo-se representação equitativa entre todos os membros integrantes da carreira.**

**Art. 28-C. Desde que cumpridas as formalidades previstas no ‘caput’ e parágrafo único do artigo anterior, o Ministério Público também poderá promover o arquivamento do inquérito policial ou procedimento investigativo equivalente com fundamento em orientações político-criminais.”**

Note-se que, quanto ao *caput* do Artigo 28-A, não se busca alterar substancialmente o conteúdo do que hoje já está previsto, apenas acrescentando-se uma complementação redacional para destacar a necessidade de *fundamentação* nos casos em que o Ministério Público se direciona pela não proposição do ANPP.

Quanto aos acréscimos seguintes (Art. 28-B e 28-C), o que se almeja com a proposição é a conformação dos resultados da presente pesquisa com a atual previsão legal. Como adendo, também se avançou para propor o arquivamento do inquérito policial ou procedimento investigativo equivalente com os fundamentos político-criminais aduzidos.

Por fim, espera-se que as reflexões apresentadas nesta pesquisa ultrapassem os limites da academia e alcancem o ambiente institucional. Novas perspectivas para compreender o papel do Ministério Público no contexto da persecução penal podem ser bem-vindas, especialmente diante do atual ‘estado de coisas’ inconstitucional, que afeta não apenas o sistema prisional, mas também todo o sistema criminal brasileiro. Uma reforma estrutural há de emergir (será?)<sup>527</sup>.

---

<sup>527</sup> Após mais de um século, ainda ecoam as mesmas conclusões: “O que me parece indubitável é que ciência, legislação e prática do direito penal não têm até agora de modo algum absorvido os grandes deveres que pertencem na sua vida concreta. Reconhecendo este fato, já fica indicada a via de uma reforma estrutural” (LISZT, Franz von. **A teoria finalista no Direito Penal**. Tradução: Rolando Maria da Luz. Campinas: LZN Editora, 2007. p. 56).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa analisaram-se o alcance e as potencialidades do ANPP, a partir de uma perspectiva político-criminal que enfatizou a consensualidade penal ampliada tanto como complemento quanto como contraponto à atual abordagem no tocante à persecução penal, a qual prioriza o exercício da pretensão punitiva em juízo.

No primeiro capítulo, apresentou-se um panorama evolutivo da consensualidade penal no Brasil, abordando-se os instrumentos negociais penais que surgiram após a Constituição de 1988. Embora não tenha havido um aprofundamento detalhado de institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo ou a colaboração premiada, realizou-se uma contextualização dessas técnicas e procedimentos, revelando-se o cenário em que foram introduzidos.

Posteriormente, desenvolveu-se um estudo do *plea bargaining*. Ficou evidente que, apesar da influência do mecanismo estadunidense na estruturação dos institutos consensuais penais brasileiros, eles não são uma importação direta do modelo americano. Viu-se que são muitas as diferenças entre o *plea bargaining* e o ANPP.

Posteriormente, procedeu-se à análise da definição e da natureza jurídica do ANPP, abordando seus requisitos, condições e cláusulas, bem como o papel do Poder Judiciário na homologação dos acordos estabelecidos entre o Ministério Público e o investigado. No tocante ao surgimento do ANPP no Brasil, apesar de a Lei n.º 13.964/2019 ser frequentemente citada como seu marco introdutório, por tê-lo inserido pela primeira vez no CPP, concluiu-se que o advento do instituto se deu por meio da Resolução CNMP n.º 181/2017, mais tarde modificada pela Resolução CNMP n.º 183/2018. Viu-se que o STF decidiu, em setembro de 2023, pela constitucionalidade do ANPP no bojo do julgamento das ADIs números 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, as quais questionavam diversos dispositivos da Lei n.º 13.964/2019.

No segundo capítulo, foram abordados três subeixos temáticos: (i) Ministério Público pós-1988; (ii) obrigatoriedade e oportunidade da ação penal e (iii) política criminal. Quanto ao perfil constitucional do Ministério Público brasileiro, estudou-se sua atual arrumação constitucional, contextualizando com algumas digressões historiográficas. Em seguida, examinou-se o conceito de Ministério Público resolutivo e os principais marcos normativos que endossaram o paradigma da resolutividade no âmbito da instituição estudada. Em sequência, focou-se o estudo de como essa resolutividade manifesta-se no contexto criminal. No mais, apontou-se a utilização do ANPP como instituto resolutivo do sistema jurídico-penal,

evidenciando-se que o Poder Judiciário não é o único recinto apropriado para a gestão/solução de conflitos criminais. Em resumo, o ANPP é instituto resolutivo no âmbito criminal.

Logo após, abordou-se a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal. Primeiramente, foram trazidas as principais definições e marcos referenciais sobre a doutrina da obrigatoriedade da ação penal. Após, assumindo posição contrária a esse dogma, problematizou-se a dicotomia existente entre a obrigatoriedade e a oportunidade da ação penal, propondo-se uma análise não dicotômica entre ambas. Por fim, estudou-se o tema política criminal com o intuito de se estabelecer uma aproximação conceitual, assunto imprescindível como tessitura para o posterior delineamento das perspectivas e das potencialidades do ANPP. Portanto, para além das definições basilares e das complexidades epistemológicas envolventes, delimitou-se qual é o papel e em que medida o Ministério Público atua no cenário político-criminal.

Assim, do exposto no segundo Capítulo, apresentam-se os seguintes arremates, sistematicamente ajeitados em formatos enunciativos:

(i) o novo perfil constitucional do Ministério Público apoia-se no paradigma resolutivo (Ministério Público resolutivo), e o ANPP pode ser visto como técnica de atuação resolutiva no âmbito do sistema de justiça criminal. Trata-se de mecanismo predominantemente extrajudicial que visa a evitar o acionamento do Poder Judiciário pela tradicional via da dedução da pretensão punitiva estatal;

(ii) a oportunidade e a obrigatoriedade da ação penal podem coexistir, desde que numa nova perspectiva de compreensão: a oportunidade como *diretriz* a ser observada *prima facie* pelo Ministério Público, raciocínio que não fere a obrigatoriedade, desde que não traduzido em dogma;

(iii) o dogma da obrigatoriedade contribuiu (e contribui) para a inefetividade do funcionamento do sistema de justiça criminal, tanto no aumento do congestionamento de processos criminais quanto no incremento da taxa de encarceramento no Brasil (leia-se: manutenção/crescimento do superencarceramento);

(iv) o dogma da obrigatoriedade fomenta práticas escusas e espúrias no âmbito judicial. Os juízes criminais passam a implementar políticas criminais personalistas visando à funcionalidade dos acervos acumulados, adotando comportamentos pragmáticos para gerir as varas criminais sob seus comandos. Por exemplo: marcação de muitas audiências criminais em um único dia; escolhas estratégicas de processos criminais que serão pautados (metas do CNJ), gerando prescrição; absolvições por falta de provas; e condenações com base em provas mal

produzidas. São meios criativos para manter o sistema de justiça criminal aparentemente funcional;

(v) qualquer proposta ampliadora de consensualidade penal perpassa por uma atuação decisória mais alargada do Ministério Público no âmbito pré-persecução penal. Torna-se imprescindível compreender em que medida e em qual amplitude a instituição pode atuar no cenário de delineamento e implementação de diretrizes criminais autônomas (desde que colegiadamente deliberadas) para a atuação dos promotores de justiça;

(vi) não é simples conceituar política criminal – tema amplo e multidisciplinar – mas adota-se uma compreensão de que ela é espécie de política pública, ou seja, é *política pública criminal*, diferentemente das visões que a atrelam às ciências criminais dogmáticas, podendo ser estruturada com base na teoria das políticas públicas;

(vii) no âmbito da política criminal, é imprescindível compreendê-la sob o enfoque processual penal – política processual penal –, considerando que o ANPP está inserto no campo processual penal, não obstante as influências reconhecidas do Direito Penal e da Criminologia. Além disso, a multiplicidade de perspectivas e a polissemia do próprio vocábulo “política” torna difícil a definição de política criminal tanto na órbita penal material quanto na processual penal;

(viii) o Ministério Público tem legitimidade para formular e implementar políticas criminais com o escopo de imprimir mais funcionalidade à persecução penal, desde que essas formulações sejam pautadas no respeito aos direitos humanos, fundamentais e às garantias penais. Para além de agência legitimada a *executar* diretrizes político-criminais emanadas dos poderes constituídos, também possui a faculdade de delinear e de implementar essas diretrizes, desde que circunscrito ao escopo criminal de atuação constitucionalmente delimitado. Em resumo, a instituição tem legitimidade para delinear, implementar e executar diretrizes político-criminais;

(ix) o Ministério Público não vem realizando a contento o seu papel político-criminal, pois continua validando o dogma da obrigatoriedade da ação penal, pautando-se numa lógica legalista-dogmática, sem mudanças relevantes de atuação nessa área desde a década de 1940, por ocasião do advento do CPP;

(x) um dos eixos da política pública criminal é a Política Criminal Ministerial. Essa proposta de classificação transpõe a política criminal do Poder Legislativo para outros atores e instituições e garante maior liberdade de conformação às peculiaridades do caso concreto;

(xi) o Ministério Público, nesse escopo político-criminal, não poderá adotar diretrizes desfavoráveis ao investigado, agravando-se sua situação jurídico-processual para além daquela imposta por lei em sentido estrito;

(xii) pela doutrina dos poderes implícitos, se a Constituição de 1988 avalizou à instituição ministerial a atribuição de promover a ação penal pública, também recai sobre ela a possibilidade de utilização de instrumentos consensuais penais como forma substitutiva à formalização da ação penal. Quanto aos instrumentos, variadas são as técnicas – não limitadas ao ANPP – que podem ser utilizadas; e

(xiii) apenas sob uma abordagem político-criminal inclusiva, afastada de um modelo punitivista, é que haverá intervenções punitivas mais democráticas. O pensamento crítico do membro ministerial deve ser constante, e sua legitimidade de atuação tem como pressuposto a adesão aos modelos penais alternativos, contrastantes com os movimentos de “lei e ordem”.

O terceiro capítulo destinou-se a dar viabilidade – e visualização prática – às possibilidades e ao alcance do ANPP numa perspectiva de consensualidade penal ampliada. Mas antes de prosseguir, explanaram-se alguns compromissos teóricos (delimitações metodológicas), que serviram de norte para prevenir eventuais dissensos quanto às argumentações desenvolvidas posteriormente. Dada a relevância, recorde-se: (i) rejeição de qualquer proposta ampliativa de utilização do ANPP que o aproxime ao *plea bargaining*; (ii) não adesão a técnicas, métodos ou medidas que possam agravar a situação jurídica do investigado; (iii) o uso do ANPP não deve resultar na aplicação de pena privativa de liberdade (reclusão ou detenção) e (iv) a atuação do Ministério Público no cenário pré-persecutório penal não exclui o rigor que o promotor de justiça criminal deverá ter quando for analisar a justa causa como condição prévia à propositura do ANPP.

A partir daí, levantaram-se os dados quantitativos globais sobre a justiça criminal brasileira, com destaque para o quantitativo geral de processos criminais, os números do sistema prisional e, por fim, os dados sobre ANPPs celebrados no Brasil entre 2020 e 2023. Com base nesse enfoque mais empírico, demonstrou-se que atualmente o ANPP não tem gerado os impactos esperados no sistema de justiça criminal. Especialmente quando se observam o volume de ações penais ajuizadas entre 2020 e 2023, o congestionamento de processos criminais e o quantitativo de encarcerados existentes no sistema prisional, verifica-se a pouca efetividade do instituto nos moldes atuais. Por fim, com a finalidade de conferir uma visualização prática das construções teóricas explanadas, exemplificou-se em que medida essa

ampliação da consensualidade penal pode ser colocada em exercício pelo Ministério Público. No final, propôs-se uma alteração legislativa.

Dessa forma, extraem-se os seguintes fechamentos do terceiro capítulo, que também podem ser visualizados como proposições conclusivas da pesquisa:

(i) a ampliação do alcance do ANPP não pode fundamentar-se em teorias eficientistas, raciocínios economicistas ou argumentos de custo-benefício, pela percepção que essas escolhas frequentemente escanteiam as garantias processuais penais constitucionalizadas. É dizer: qualquer proposta ampliativa das bases negociais penais sob premissas político-criminais não deve estar associada a discursos punitivistas, reconhecendo-se os prejuízos inerentes a tal escalada no âmbito criminal;

(ii) a consensualidade penal ampliada é um filtro redutor de danos das consequências que a expansão punitivista – cujo protagonista é o legislador – tem causado no sistema de justiça criminal. Critica-se o afã legislativo que se reflete na vontade social comum de promulgar leis criminalizadoras de novas condutas;

(iii) os quantitativos processuais da justiça criminal brasileira evidenciam um panorama já conhecido de congestionamento processual, cuja causa não é simples de ser apontada, havendo uma combinação complexa de fatores, que incluem desde extensa legislação penal a um sistema de justiça burocratizado, com limitações de recursos humanos. Some-se a isso a cultura de judicialização dos conflitos penais e o dogma da obrigatoriedade da ação penal;

(iv) mesmo com o advento do ANPP, nos últimos quatro anos não se constatou uma redução no volume de ações penais ajuizadas no Brasil, na mesma medida em que não há indícios de que haverá uma diminuição do número de ações penais ajuizadas. Nos últimos quatro anos, o patamar permaneceu superior a 400.000 ajuizadas por ano (Tabela 1);

(v) foi refutado, por meio dos dados analisados, o argumento de que, por englobar uma quantidade considerável de tipos penais previstos no Código Penal, o ANPP poderia reduzir significativamente os números de processos criminais;

(vi) 839.672 pessoas cumprem penas privativas de liberdade no Brasil, tanto em estabelecimentos prisionais quanto em prisão domiciliar, comprovando-se que o fenômeno do encarceramento em massa continua sendo uma realidade ainda não superada. Numa perspectiva global, o Brasil ocupa a terceira colocação dos países que mais encarceram no mundo, ultrapassado apenas pelos Estados Unidos (1.767.200), e pela China (1.690.000), inexistindo vagas suficientes no sistema prisional que hoje conta com uma taxa de ocupação de 143,8 %;

(vii) o advento do ANPP não influenciou a diminuição da taxa brasileira de encarceramento. Em outras palavras: não diminuiu o número de cidadãos encarcerados. Os números sugerem o contrário, corroborando a suspeita de que a implementação do ANPP não se refletiu no decréscimo da população carcerária nacional, desafiando as expectativas de que tal mecanismo contribuiria para o desencarceramento. Essa hipótese não se pôde comprovar empiricamente. Pelo contrário, os números demonstram uma elevação nos índices de encarcerados nos últimos quatro anos;

(viii) um dos motivos pelos quais o ANPP não impactou na diminuição do encarceramento no Brasil é que, em sua conformação atual, ele não se aplica aos tipos penais mais frequentes que resultam em prisões (Tabela 13);

(ix) os delitos previstos na Lei de Drogas e nos crimes abstratamente violentos contra o patrimônio (crimes aquisitivos) são dois grandes grupos responsáveis que levam mais da metade dos cidadãos condenados pela justiça criminal à prisão (Tabela 5);

(x) há um constante crescimento na quantidade de ANPPs celebrados entre 2019 e 2023, mas, a despeito disso, os números continuam modestos comparados à quantidade total de novas ações penais instauradas (Tabela 8);

(xi) constam nos anexos da Resolução CNMP n.º 74/2011 o estabelecimento de uma padronização (taxonomia) para a coleta de informações quantitativas sobre o ANPP, embora não se tenham visualizado indicadores relevantes, importando em concluir que o interesse do CNMP é somente quantitativo no sentido de levantar quantos acordos foram celebrados, mas sem detalhar as tipologias criminais, os perfis dos investigados e das vítimas, os recortes de gênero e de raça, entre tantas outras que seriam de relevo para compreender mais amplamente a aplicabilidade do instituto no âmbito nacional;

(xii) há discrepância dos dados quantitativos do CNMP com relação aos do CNJ, mas, a despeito das divergências, ambos indicam que a quantidade de ações penais ajuizadas é consideravelmente superior à de ANPPs celebrados. Ou seja, o ANPP, ao menos nos anos analisados, não influenciou na redução do encarceramento brasileiro, muito menos na redução do congestionamento dos processos criminais;

(xiii) o MPF é o ramo ministerial com maior proporção entre acordos celebrados (em 2022, foram 33,74 acordos para cada 100 ações penais ajuizadas) e ações penais ajuizadas. A explicação pode estar na natureza não violenta dos crimes com os quais a instituição costuma lidar, o que permite a celebração de ANPP em percentual significativo. Porém, observe-se que, mesmo não atuando em tipos penais abstratamente violentos – a exemplo do Ministério Público

estadual – , ainda assim a proporção é de um terço de ANPPs celebrados. Curioso notar que, diferentemente dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, no MPF há um decréscimo no quantitativo de ANPPs celebrados entre 2020 e 2022, indo no contrafluxo da tendência observada com relação às demais instituições indicadas;

(xiv) buscou-se realizar um levantamento mais abrangente para verificar quais seriam os tipos penais mais comuns nos ANPPs celebrados. Contudo, considerando a ausência de indicadores das fontes pesquisadas (CNJ, CNMP, MPF e MPMG), uma compreensão mais ampliada ficou prejudicada. Nesse processo de levantamento, identificou-se uma pesquisa mais modesta do CNJ, mas que proporciona uma boa visão do que se almeja, apresentando o seguinte cenário dos tipos penais mais comuns dos 946 ANPPs analisados: (i) crimes do Estatuto do Desarmamento; (ii) crimes do Código de Trânsito Brasileiro; (iii) furtos nas suas diversas modalidades; (iv) crime de estelionato; (v) injúria racial; (vi) algumas modalidades de crimes contra a dignidade sexual (sem violência ou grave ameaça); e (vii) por último, tráfico privilegiado;

(xv) essa análise, somada às anteriores, corrobora que os crimes que levam à celebração do ANPP não costumam resultar em prisão. Por conseguinte, não é possível correlacionar o impacto do instituto quando se pensa na busca de instrumentos que alterem o rumo da (macro)política criminal brasileira. Em palavras simples: o instrumento não “desafogou” o Poder Judiciário (uma de suas promessas), muito menos serviu como fator redutor de encarcerados do sistema prisional;

(xvi) um recurso plausível para alterar esse quadro perpassa por revisitar as potencialidades do ANPP com base nas premissas de cunho político-criminal desenvolvidas no segundo capítulo, quando se abordou o dogma da obrigatoriedade da ação penal e a liberdade de atuação do Ministério Público no âmbito político-criminal;

(xvii) a implementação dos mecanismos consensuais no espaço criminal, especificamente o ANPP, ainda está em sua fase inicial e, até agora, não atingiu um nível de aplicabilidade que possa ser considerado relevante no contexto do sistema jurídico-penal brasileiro, quando se investiga numa perspectiva de macropolítica criminal;

(xviii) em sua concepção original, o ANPP possuía um escopo político-criminal muito mais abrangente do que o observado atualmente. Na versão de 2017, não existia um limite de pena mínima como pré-requisito à celebração do acordo. Dessa forma, o efeito prático era conferir ao instituto um espectro maior de possibilidades para lidar com casos criminais. Na



conformação originária, era possível a celebração do ANPP em casos de tráfico de drogas, tanto na modalidade comum quanto na privilegiada, crime que mais encarcerava no Brasil;

(xix) as duas alterações pós-2017 (Resolução n.º 183/2018 e Lei n.º 13.964/2019), para além de substanciais, impediram a pretensão do CNMP de imprimir no Ministério Público brasileiro uma abordagem institucional diferenciada, mais humanizada e horizontalizada, um novo tratamento criminal para os delitos que mais encarceraram no Brasil;

(xx) uma nova cultura institucional – menos estigmatizante – poderia ter sido iniciada há cinco anos se as intencionalidades preexistentes ao advento do instituto tivessem sido mantidas. É evidente que a mudança de atuação dos promotores de justiça não seria instantânea. Contudo, toda transformação institucional necessita de um ponto de partida, e o CNMP é o órgão mais adequado para fomentar esse pretendido novo paradigma de atuação criminal, uma vez que suas resoluções têm força obrigatória. As aspirações do CNMP, que visavam à ampliação da consensualidade penal no Brasil, poderiam ter contribuído efetivamente com o desencarceramento e com a redução do congestionamento de processos criminais;

(xxi) dada a ausência de definições doutrinárias específicas para a terminologia *consensualidade penal ampliada*<sup>528</sup>, propõe-se: são um conjunto de iniciativas e estratégias político-criminais delineadas e autonomamente implementadas pelos Ministérios Públicos, caracterizando-se prioritariamente pelo uso de técnicas de consenso, como o ANPP, sem excluir outras, todas servindo como alternativa à formalização da ação penal (dedução da pretensão punitiva em juízo), visando dar uma resposta penal mais horizontal, humanizada e *menos* violenta, que prioriza a reparação dos danos à vítima e a efetiva reintegração social do investigado em contraposição à imposição verticalizada da pena privativa de liberdade;

(xxii) os promotores de justiça possuem liberdade de conformação quando analisam os pressupostos para o ajuizamento da ação penal, sendo legítimo que neste momento outras soluções (contanto que sejam mais vantajosas para o investigado) possam ser decididas por eles (considerando que são agentes políticos, e essa classificação demanda poder decisório), desde que essas decisões estejam alinhadas aos interesses do investigado, da vítima e da sociedade;

(xxiii) a consensualidade penal ampliada não engloba todos os crimes, porque não há como o Ministério Público propor a aplicação de pena privativa de liberdade (prisão), quando

---

<sup>528</sup> Anote-se que também não se encontraram resultados a partir de pesquisa realizada em fonte aberta, disponível: <[https://www.google.com/search?q=%22consensualidade+penal+ampliada%22&oq=%22consensualidade+penal+ampliada%22&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCDc2NTJqMG03qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=%22consensualidade+penal+ampliada%22&oq=%22consensualidade+penal+ampliada%22&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCDc2NTJqMG03qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)>. Como resultado: “Sua pesquisa não encontrou nenhum documento correspondente”. Acesso em 21 nov. 2023.

se destacou que, em alguns casos, a gravidade em concreto torna imprescindível a prisão como resposta estatal. Ou seja, não se trata de proposta abolicionista;

(xxiv) a consensualidade penal ampliada não exclui a participação do legislador como elemento imprescindível caso se queira pensar numa efetiva macropolítica criminal interinstitucional brasileira voltada ao aprimoramento do sistema de justiça criminal;

(xxv) é viável a utilização das vias consensuais para os crimes que, no caso concreto, após a verificação do real desvalor da ação, não se observa a necessidade de pena privativa de liberdade como a única resposta estatal. Mas não se quer dizer, com isso, uma aderência generalizada de solução consensual para todos os crimes considerados graves. Em fatos puníveis, cujo elevado desvalor social da ação seja *concretamente* grave, medidas alternativas à prisão, acordadas pelas vias consensuais, não são suficientes para compensar os danos sociais causados. Dentro dos escopos e das limitações da presente pesquisa, a prisão continua sendo inevitável. É dizer: crimes graves, cometidos com violência ou grave ameaça cujo desvalor seja tão alto a ponto de pôr em risco os bens jurídicos mais valiosos, cujo dano causado e a lesão sejam irreparáveis *prima facie*, a prisão continua sendo uma resposta válida;

(xxvi) essas conclusões teóricas podem ser levadas à incorporação da prática institucional, para que o agente ministerial possa, a depender da situação analisada, decidir por alternativas já no ambiente pré-processual, liberdade que o é conferida pelo artigo 129, inciso I, da Constituição de 1988, partindo-se da premissa de que o ordenamento jurídico-penal brasileiro não adota o dogma da obrigatoriedade da ação penal;

(xxvii) essas estratégias político-criminais não encontram óbices de efetivação em crimes que, em tese, sejam considerados de grave potencial ofensivo, análise que cabe ao Ministério Público fazer. Tal conformação poderia resultar em benefícios significativos para o aprimoramento do sistema de justiça criminal, superando-se práticas de atuação quase automatizadas de ajuizamento de ações penais, sob premissas equivocadas de que a resposta do Estado ao crime deve sempre ser por meio da dedução da pretensão em juízo e, conseqüentemente, à aplicação de pena privativa de liberdade.

Encaminhando-se ao fim, todas essas considerações legitimam a compreensão por uma utilização mais abrangente do ANPP, como forma de contribuir com o aprimoramento do sistema de justiça criminal, principalmente no tocante ao *desencarceramento do sistema prisional* e ao *descongestionamento de processos criminais*, dois indicadores que foram objeto de análises mais aprofundadas no terceiro capítulo.

Evidente que essa concepção apenas encontra sustentação desde que as diretrizes político-criminais delineadas e implementadas sejam decorrentes de consenso institucional colegiadamente amparado, evitando-se voluntarismos unilaterais por parte de membros ministeriais. Nesse sentido, recorde-se a proposição de alteração legislativa no CPP: “[...] Artigo 28-B. Poderá o Ministério Público propor acordo de não persecução penal independentemente dos requisitos previstos no *caput* do art. 28-A, desde que com fundamento em prévia orientação político-criminal que *corresponda ao entendimento predominante da instituição*, na forma de teses, precedentes, enunciados ou equivalentes. Parágrafo único. A formulação de teses, precedentes, enunciados ou equivalentes depende de *decisão colegiada*, garantindo-se representação equitativa entre todos os membros integrantes da carreira” (grifo nosso).

Como dito, considerou-se oportuno desenvolver uma proposta de alteração legislativa (3.4) harmônica com o que está previsto atualmente no CPP, pois deixar expressa a atuação político-criminal do Ministério Público no âmbito legal – embora prescindível por conta do próprio texto constitucional, além da inexistência da obrigatoriedade da ação penal – dispensaria críticas e discussões sobre a constitucionalidade a respeito dessa perspectiva apresentada, permitindo-se uma macropolítica processual criminal com ampla participação de diversas instituições e poderes públicos.

Relembre-se que o ordenamento jurídico-penal brasileiro está fundado na dignidade humana, proporcionalidade, defesa dos direitos humanos, redução das desigualdades sociais, igualdade, solução pacífica das controvérsias, proibição de tratamentos cruéis ou degradantes, vedação à tortura, entre tantos outros extraídos diretamente da Constituição de 1988 e, desde que essa consensualidade penal esteja amparada nesses fundamentos, há legitimidade de atuação do Ministério Público no campo político-criminal.

Por fim, em resposta ao problema proposto, conclui-se que o alcance do ANPP transcende os espectros atuais de sua utilização, com potencialidade de ir além das formas atualmente empregadas, desde que o instituto seja compreendido numa perspectiva político (processual) criminal alinhada aos princípios e aos preceitos previstos na Constituição de 1988. Ademais, o ANPP é instituto com *potencial* para *influenciar* (utiliza-se o verbo *influenciar*, pois obviamente que instituto não é solução para resolver tantos problemas sistêmicos e estruturais existentes no sistema de justiça criminal) como mais uma técnica processual voltada para o aprimoramento do sistema de justiça criminal brasileiro, especificamente no tocante à (i) redução do número de pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade no sistema

prisional e (ii) à redução do quantitativo de processos criminais que tramitam no Poder Judiciário. Contudo, passados mais de 5 anos, demonstrou-se que, ao contrário das apostas e expectativas originariamente apontadas, o ANPP *não* contribuiu efetivamente com o aprimoramento do sistema de justiça criminal. Afinal, não foi o que o exame dos dados demonstrou.

## REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. **Garantias do processo penal acusatório: o novo papel do Ministério Público no processo penal de partes.** – Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ABADE, Denise Neves. Colaboração premiada no direito contemporâneo: análise do instituto à luz da jurisprudência nacional e das cortes internacionais de proteção de direitos humanos. *In: BRITO, Alexis Couto de et al. Perspectivas, possibilidades e desafios do direito penal e processual penal.* Vol. 2. Coleção Perspectivas, Possibilidades e desafios do direito Londrina: Ed. Thoth, 2023.

ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

ALBERGARIA, Pedro Soares de. **Plea bargaining: aproximação à justiça negociada nos E.U.A.** Coimbra: Almedina, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. *In: ALMEIDA, Gregório Assagra de et al. (orgs). Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público.* p. 530. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019. p. 530.

ALSCHULER, Albert W. Plea Bargaining and its history. **Columbia Law Review.** Vol. 79. January 1979, n. 1. p. 27. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2005&context=journal_articles). Acesso em: 03 jul.23.

ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** vol. 194. ano 31. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, jan./fev.2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9129266>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ALVES, Roque de Brito. Política criminal contemporânea. *In: MACIEL, Adhemar Ferreira; GÓMEZ, Alfonso Serrano; MADLENER, Silma Marlice. (org.). Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao prof. Dr. Kurt.* Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centros de Estudos Judiciários, 2014.

AMODIO, Ennio. O modelo acusatório no novo Código de Processo Penal italiano. **Revista de Processo.** vol. 59/1990. Jul.- Set. 1990, DTR/1990/125. 1990.

ANDRADE, Flávio. **Justiça penal consensual.** Controvérsias e desafios. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2023.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações Preliminares sobre o acordo de não persecução penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS,** Porto Alegre, n. 37. P. 239-262, dez. 2017. p. 249-250. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/77401/46266>. Acesso em: 10 mar 2023.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Resolução n.º 181 do CNMP – artigo 18. In: ANDRADE, Mauro Fonseca; FISCHER, Douglas. (orgs.) **Investigação criminal pelo Ministério Público: comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficienticismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. **Revista Sequência**, n. 52, p. 163-182, jul. 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818199.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023.

ARAS, Vladimir. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches [et al]. **Acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARAS, Vladimir. O acordo de não persecução após a Lei 13.964/2019. In: CAVALCANTE, André Clark Nunes [et. al.]. **Lei anticrime comentada**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de; AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. In: WUNDERLICH, Alexandre et al. (Coord.). **Política criminal e legislação penal no Brasil: histórico e tendências contemporâneas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BATISTA, Nilo. **Capítulos de Política Criminal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2022

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos criminais**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

BARROSO, Anamaria Prates. **Por um processo penal não racista: a racialização do processo penal como forma de enfrentamento do racismo nas práticas processuais penais**. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. A Constituição brasileira de 1988: vinte e cinco anos de vida. In: FERNANDES, Bernardo Gonçalves; STIGERT, Bruno. **25 anos da Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

BRANDÃO, Juliana; LAGRECA, Amanda. O delito de ser negro: atravessamentos do racismo estrutural no sistema prisional brasileiro. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 17, p. 308-309. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n.º 13**. I Jornada de Direito e Processo Penal. A inexistência de confissão do investigado antes da formação da opinião delicti do Ministério Público não pode ser interpretada como desinteresse em entabular eventual acordo de não persecução penal. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1433>. Acesso em 19 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei de 29 de Novembro de 1832**. Código de Processo Criminal de Primeira Instância. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm). Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 8 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: DOU. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Altera a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm). Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. **Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: DOU. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Habeas Corpus n.º 222.599-SC**. Inaplicabilidade do ANPP nos crimes de racismo. Relator: Edson Fachin. *Diário de Justiça*, Brasília, 23 de mar. de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6525081>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIs n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305**. ADIs que discutia diversos dispositivos do Pacote Anticrime, julgada parcialmente procedente. Relator: Luis Fux. *Diário de Justiça*, Brasília, 01 de set. de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário) **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**. Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. Brasília, DF: Julgamento em 4 de outubro de 2023. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2\\_6out23\\_17h55.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Habeas-corpus n.º 166.373**. Os réus têm direito de apresentar suas alegações finais após a manifestação das defesas dos colaboradores, sob pena de nulidade. Impetrante: Marcos Vidigal de Freitas Crissiuma. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Edson Fachin, 02 de outubro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5607116>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 657.165/RJ**. Acordo de não persecução penal. Poder-dever do Ministério Público. Ausência de confissão no Inquérito Policial. Não impedimento. Impetrante: DPE/RJ. Impetrado: TJ/RJ. Relator: Rogério Schietti Cruz, 9 de agosto de 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=HC%20657165>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BEGGIATO, Túlio Fávaro. Prosecutorial discretion: o anacronismo do mito da obrigatoriedade da ação penal. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 47, p. 351-379, 2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoesscientificas/index.php/boletim/article/download/555/502>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BERCLAZ, Márcio Soares. Um Ministério Público sem política de persecução penal. In: BALLESTEROS, Paula R. **Desafiando a inquisição: ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil**. Santiago: CEJA, 2017.

BINDER, Alberto. **Análisis político criminal: bases metodológicas para uma política criminal minimalista y democrática**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2011.

BINDER, Alberto M. **Introduccion al derecho procesal penal**. 2. ed. Buenos aires: Loyola, 1999.

BONARETTO, Cínthia Mara Vital; MORAES, Clauciana Schmidt. A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro: análise para a implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Soraya Araujo. **Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas**. Ponta Grossa: Atena, 2022.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Colaboração premiada** (livro eletrônico). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BURNS, Robert P. **The death of the American trial**. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 2009.

BUSATO, Paulo César. **Reflexões sobre o Direito Penal de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CABETTE, Eduardo; SANNINI, Francisco. **Colaboração premiada como técnica especial de investigação criminal**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.



- CABRAL, Antonio do Passo. As convenções processuais e sua celebração pelo Ministério Público. In: CAMBI, Eduardo *et al* (orgs.). **30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 5. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. **Colaboração premiada: lições práticas e teóricas de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.
- CAMBI, Eduardo. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**. vol. 982/2017. p. 107-134. ago. 2017.
- CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.
- CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Princípios do processo penal: teoria, jurisprudência e direito internacional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. e002, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vR44MqkGK4qjHYh6kDbxH5S/>. Acesso em: 23 set. 2023.
- CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. **Processo penal e constituição: princípios constitucionais do processo penal**. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da lei 11.343/06**. - 6 ed. rev. atual. - São Paulo: Saraiva, 2016.
- CASTRO, Ana Lara Camargo de. **Plea bargaining: resolução pactuada nos Estados Unidos**. 1 ed. 4. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.
- CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. 2. reimp. (2015). Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2005. p. 99.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. **Desafios del Ministerio Público Fiscal en América Latina**. Santiago: CEJA, 2005, p. 43. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1494/ceja-persecucion-penal.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- CRESWELL, John W; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: ROSA, Sandra Maria Mallmann da. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2021.
- CHRISTIE, Nils. **Limites à dor: o papel da punição na política criminal**. Tradução: Gustavo Noronha de Ávila, Bruno Silveira Rigon, Isabela Alves. 1. ed. 6. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

CONSELHO DA EUROPA. Comitê de Ministros. **Recommendation Nr. R (87) 18 of The Committee of Ministers to member states concerning the simplification of criminal justice**. Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies. p. 1-6. Disponível em: <https://rm.coe.int/native/09000016804e19f8>. Acesso em: 04 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais 2023**: aprovadas no 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf> . Acesso em 18 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estatísticas do poder judiciário. **CNJ**. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 02 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Fortalecendo vias para as alternativas penais**: um levantamento nacional da aplicação do acordo de não persecução penal no Brasil; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et al.* Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade/ Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 357, de 26 de novembro de 2020**. Dispõe sobre a realização de audiências de custódia por videoconferência quando não for possível a realização, em 24 horas, de forma presencial [...]. Brasília, DF: DJe/CNJ n.º 376/2020, de 27/10/2020, p. 2-3. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3595>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional [...] Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/vade-mecum/carta-de-brasilia>. Acesso em: 03 out. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 481, de 22 de novembro de 2022**. Revoga as Resoluções vigentes à época da pandemia do Coronavírus e altera as Resoluções CNJ n. 227/2016, 343/2020, 345/2020, 354/2020 e 465/2022. [...]. Brasília, DF: DJe/CNJ n.º 294, de 25 de novembro de 2022, p. 2-3. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4842>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020.** Recomenda aos Ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 13 fev 2023

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n.º 96, de 28 de fevereiro de 2023.** Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 74, de 19 de julho de 2011.** Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 19/08/2011 . Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0741.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição [...]. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 27/01/2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/>. Acesso em: 18 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017.** Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018.** Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 30/01/2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Sistema Prisional em números 2022.** Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento->

estrategico/indicadores-de-gestao-e-atuacao-funcional-do-ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-um-retrato. Acesso em: 21 nov. 2023.’

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Proposição n.º 1.01010/2021-77**. Proposta de resolução que busca alterar a Resolução CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017, de modo a adequá-la à normativa afetada pela Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Relator: Jaime de Cassio Miranda. Proponente: Rinaldo Reis Lima. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consultaInterna.seam?cid=213567#>. Acesso em: 16 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS. **Nota técnica – GNCCRIM n.º 02/2023**. [...] Confissão formal e circunstancial. Requisito necessário para a celebração do acordo [...]. Brasília: CNPG, GNCCRIM, 2023.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. 2 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

CZERWIŃSKA, Dorota. O papel das cortes constitucionais e do TEDH em modelar os mecanismos de justiça negocial: – uma perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2022. p. 116-117. DOI: 10.22197/rbdpp.v8i1.681. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/681>. Acesso em: 23 nov. 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalat. São Paulo: Boitempo, 2015.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Tradução: Denise Radanovic Vieira. Barueri: Manole, 2004.

DEZEM, Guilherme Madeira; SOUZA, Luciano Anderson. **Comentários ao Pacote Anticrime: Lei 13.964/2019**. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Acordos sobre a sentença em processo penal: o fim do estado de direito ou um novo “princípio”?** Porto: Ordem dos Advogados Portugueses, Conselho Distrital do Porto, 2011

DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; FANTIN, Iago Abdalla. A negociação na justiça criminal no Brasil e o plea bargaining. **E-civitas – Revista científica do Curso de Direito do UNIBH**. Vol. X, n. 2. Dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/download/2237/pdf%2020>. Acesso em: 27 nov. 2023

DIDIER JR, Fredie; BOMFIM, Daniela. Colaboração Premiada (Lei n. 13.850/2013): natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. In: DIDIER JR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 2 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021

DINAMARCO, Cândido Rangel et al. **Teoria geral do processo**. 34. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2023.

DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal: uma reconfiguração da justa causa para ação penal**. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015.

DIVAN, Gabriel A. Crítica científica de “A colaboração premiada como instrumento de política criminal” – Um adendo sobre a necessária visão político-criminal do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 3, n.º 1, p. 417-428, jan.-abr. 2017. p. 424. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/download/55/65>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ECHR. **Case of Natsvlishvili y Togondize v. Georgia**. Natsvlishvili and Togonidze v. Georgia - 9043/05. Judgment 29.4.2014 [Section III]. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22002-9354%22%5D%7D>. Acesso em: 09 dez. 2023.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Comentários ao Pacote Anticrime**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2021.

FALCONERY, Pollyana Quintela. O acordo de não persecução penal e a relegitimação do direito penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**. vol. 191. ano 30. p. 235-259. p. 9-10. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.54415/rbccrim.v191in.%20191.13>. Acesso em: 01 jul.2023.

FEELEY, Malcolm M. Plea Bargaining e a estrutura do processo criminal. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Plea bargaining**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

FEELEY, Malcolm M. Plea bargaining and the structure of the criminal process. **Just. Sys. J.**, v. 7, p. 338-354, 1982. Disponível: [https://www.researchgate.net/profile/Malcolm-Feeley/publication/254162303\\_Plea\\_Bargaining\\_and\\_the\\_Structure\\_of\\_the\\_Criminal\\_Process/links/55798dc408aeb6d8c02051c4/Plea-Bargaining-and-the-Structure-of-the-Criminal-Process.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Malcolm-Feeley/publication/254162303_Plea_Bargaining_and_the_Structure_of_the_Criminal_Process/links/55798dc408aeb6d8c02051c4/Plea-Bargaining-and-the-Structure-of-the-Criminal-Process.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. 1. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

FREITAS FILHO, Roberto. Estudos Jurídicos Críticos (CLS) e coerência das decisões. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a, p. 41-65, v. 44, 2007. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril\\_v44\\_n175\\_p41.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p41.pdf). Acesso em: 15 jul. 2023.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminas**: comentários à Lei 10.259, de 12.07.2001. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FISHER, George. Plea bargaining's triumph. **Yale LJ**, v. 109, p. 857-186, 1999, p. 859.

Disponível em:

[https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/9242/36\\_109YaleLJ857\\_2000\\_.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/9242/36_109YaleLJ857_2000_.pdf?sequence=2). Acesso em: 27 nov. 2023.

FRIEDMAN, Lawrence M. Plea bargaining in historical perspective. **Law & Soc'y Rev.**, v. 13, 1978. Disponível em:

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/lwsocrw13&div=18&id=&page=>. Acesso em: 27 nov. 2023.

FORTES, Pedro Rubim Borges. A institucionalização do *plea bargaining*: ensaio histórico sobre o acordo de não-persecução penal no Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, a. 181 (484): 295-322, set/dez. 2020.

FLORES, Melina Castro Montoya; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Acordo de não persecução penal e cível: solução negocial no combate à corrupção. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**. Ano XIX, v. 110 out/nov. 2022, p. 62-84, Porto Alegre: Magister, 2022. Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-magister-de-direito-penal-e-processual-penal/2022-v-18-n-110-out-nov>. Acesso em: 27 nov. 2023.

GALVÃO, Fernando. **Política Criminal**. 2 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (organizador). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. p. 62-82. – São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**: Alemanha, Espanha, Itália, Portugal, Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo penal**: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de San José da Costa Rica. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Atlas, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099 de 26.09.1995**. 4 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2002.

GOLDIFINGER, Fabio Ianni. **Processo penal, constituição e política criminal**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 36, abr./jun. 2010.

GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. *In*: VILLELA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. p. 23-46. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

GOMES FILHO, Dermeval Farias; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; PONTE, Antonio Carlos da. O modelo decisório do Supremo Tribunal Federal que se projeta na execução penal: desafios de uma política criminal de desencarceramento sem preocupação

dogmática. **Revista Magister e Direito Penal e Processual Penal**. Ano XVIII, vol. 105, p. 64-87, Dez.-Jan/2022, p. 77.

GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negocial: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público**. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista jurídica Corregedoria Nacional**. CNMP Volume, 2016. Disponível em: [http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/14-09\\_CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_final.pdf#page=218](http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/14-09_CNMP_Revista_Juridica_final.pdf#page=218). Acesso em: 28 nov. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen . Justiça negocial e acordo de não persecução penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 191. ano 30. p. 329-373. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/104562361/justica\\_negocial\\_e\\_acordo\\_de\\_ao\\_persecucao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/104562361/justica_negocial_e_acordo_de_ao_persecucao_penal.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

HARTMANN, Érica de Oliveira. Sistema (s) de política criminal no Brasil (?): algumas reflexões. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro: teoria da constituição e direitos fundamentais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

HASSEMER, Winfried. **Direito Penal Libertário**. Tradução de Regima Greve. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura e política**. Tradução de Adriana Beckman Meirelles. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2008. p. 259. p. 260.

INSTITUTO SOU DA PAZ et al. **Segurança Pública em dados** [livro eletrônico]. São Paulo: Instituto Sou da Paz *et al*, 2023. Disponível em: <https://lp.soudapaz.org/guiajornalistas>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ISMAEL, André Gomes; RIBEIRO, Diaulas Costa; AGUIAR, Julio Cesar de. Plea bargaining: aproximação conceitual e breve histórico. In: **Revista de Processo, São Paulo**. 2017. p. 429-449. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/54358227/Plea\\_bargaining\\_\\_aproximacao\\_conceitual\\_e\\_breve\\_historico.pdf](https://www.academia.edu/download/54358227/Plea_bargaining__aproximacao_conceitual_e_breve_historico.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Ministério Público constitucional**. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2023.

ITÁLIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Disponível em [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf). Acesso em: 9 dez. 2023.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011.

JARDIM, Afrânio Silva. A influência norte-americana nos sistemas processuais penais latinos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Ano 10. Volume 17. Número 2. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/download/26598/18956>. Acesso em: 28 nov. 2023.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro Jatahy. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo, Perspectiva: 2018.

LANGER, Máximo. Dos transplantes jurídicos às traduções jurídicas: a globalização do plea bargaining e a tese da americanização do processo penal. **Delictae revista de estudos interdisciplinares sobre o delito**, vol. 2, n.º 3, p. 19-115, jul./dez., 2017, p. 73-74. Disponível em: <https://delictae.com.br/index.php/revista/article/download/41/38>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LANGBEIN, John H. Compreendendo a curta história do plea bargaining. In: GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Plea bargaining**. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2019.

LANGBEIN, John H. Torture and Plea Bargaining. **The University of Chicago Law Review**. Faculty Scholarship Series, 1977. p. 8. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4154&context=uclev>. Acesso em: 02 jul. 2023.

LEMGRUBER, Letícia. **Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo: mecanismos de controle e limite das cláusulas**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1 ed. 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

LIMA, Renata Apolinário de Castro et al. O acordo de não persecução penal nas ações penais públicas como acordo coletivo. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

LISZT, Franz von. **A teoria finalista no Direito Penal**. Tradução: Rolando Maria da Luz. Campinas: LZN Editora, 2007.

LOPES JR. Aury. **Direito processual penal**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2000. p. 38-41.

LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. A ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da Lei n.º 13.964/2019: os acordos de não persecução penal e cível. In: TAVARES, João



Paulo Lordelo G. (coord). **Pacote Anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de Procuradores da República. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, 125-153.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro**. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; SILVA, Luís Felipe Sene da. Mecanismos de justiça consensual e o acordo de não persecução penal. In: BEM, Leonardo Schmitt de.

MARTINELLI, João Paulo. **Acordo de não persecução penal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido**: desafios para o século XXI. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2023.

MARTINS, André Epifanio. Poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Âmbito Criminal: um estudo das resoluções e recomendações criminais aprovadas nos últimos 10 Anos. In: MIRANDA, Bartira Macedo *et al.* (Coordenadores). **Direito Penal, Processo Penal e Criminologia III** [Recurso eletrônico on-line] organização. ISBN: 978-65-5648-800-4. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4z8ye3at>. Acesso em 02 dez. 2023.

MASSETTO, Beatriz. A extensão da participação da vítima no Acordo de Não Persecução Penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023. DOI: 10.22197/rbdpp.v9i1.763. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/763>. Acesso em: 3 dez. 2023.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinícius. **Colaboração premiada**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2021.

MAZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MELO, André Luis Alves de. **A Inconstitucionalidade da obrigatoriedade da ação penal pública**: releitura dos Artigos 24 e 28 do Código de Processo Penal e Art. 100, §1.º, do Código Penal em Face da Não Recepção pela Constituição de 1988. 2017. fl.433 Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2017. p. 229-233.

MELO, André Luis Alves de. Os desafios do Sistema acusatório no Brasil e o princípio da oportunidade da ação penal na América Latina a partir de 1990. In: FRISCHEISEN, Luíza Cristina et al. **Desafios contemporâneos do sistema acusatório**. Brasília: ANPR, 2018.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Soraia R.; SOUZA, Augusto C. B. O acordo de não persecução penal e o paradigma da prevenção no enfrentamento à corrupção e à macrocriminalidade econômica no Brasil: novas alternativas ao modelo punitivista tradicional. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 6, n. 3, p. 1175-1208, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.374>. p. 1196. Acesso em: 28 nov. 2023.

MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. **Revista de Processo**. Vol. 318/2021. p. 51-74, ago./2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Enunciados PGJ-CGMP - Lei 13.964/19**. Enunciados de entendimento sobre a aplicação das alterações introduzidas pela Lei n. 13.964/19 (Lei Anticrime). São Paulo: MPSP: 2019. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2656840.PDF](https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2656840.PDF). Acesso em: 28 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO. **Nota Técnica Conjunta n. 01/2023**. Confissão no acordo de não persecução penal. Desnecessidade. Cuiabá, 5 de julho de 2023. Cuiabá: MPMT, 2023. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/127182/pgj-e-corregedor-dispensam-confissao-formal-para-a-celebracao-de-anpp>. Acesso em: 15 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF em números 2022**. Brasília: MPF, 2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/numeros>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MORAES, Alexandre; SMANIO, Gian; PEZZOTTI, Olavo. A discricionariedade da ação penal pública. **Argumenta Journal Law**, Brasil, n. 30, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229001852.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67712/70320>. Acesso em: 30 nov. 2023.

MORAES, Maurício Zanoide de. **Processo criminal transformativo: modelo criminal e sistema processual não violentos**. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo penal norte-americano e sua influência. Texto (acrescido das notas) de conferência pronunciada em 23.8.2000, nas III Jornadas Brasileiras de Direito Processual Penal (Brasília). **Rev. Minist. Público, Rio de Janeiro**, RJ, (12), p. 89-100, 2000. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2818915/Jose\\_Carlos\\_Barbosa\\_Moreira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2818915/Jose_Carlos_Barbosa_Moreira.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

- NARDELLI, Marcela Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a *plea bargaining* norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, vol. 14., n. 1, p. 331-365, 2014. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index). Acesso em: 28 jun. 2023.
- NAVARRO, Trícia. Teoria da justiça multiportas. **Revista de Processo**. vol. 343. ano 48. p. 453-471 São Paulo: Ed. RT, setembro 2023. Disponível em: <http://revistadoSTribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-9332>. Acesso em: 30 set. 2023.
- NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Comentários ao Pacote Anticrime: Lei n. 13.964/2019** (artigo por artigo – Incluindo a rejeição de vetos. BITTAR, Walter Barbosa [org.]. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.
- NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 11 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 20 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2021.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização criminosa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Pacote anticrime comentado: Lei 13.964, de 24.12.2019**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de; FISCHER, Douglas. **Código de Processo Penal e sua jurisprudência**. 15. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.
- OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 198, abr./jun. 2013. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p225.pdf/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf/at_download/file) . Acesso em 03 fev 2022.
- OLIVEIRA, Rafael Serra. **Consenso no processo penal: uma alternativa para a crise do sistema criminal**. São Paulo: Almedina, 2015.
- PEREIRA, Claudio José. **Princípio da oportunidade e justiça penal negociada**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.
- PEREIRA, Claudio José Langroiva; PARISE, Bruno Girade. Segurança e Justiça: O Acordo de Não Persecução Penal e Sua Compatibilidade com o Sistema Acusatório. **Opinião Jurídica**. 19.38. 2020: p. 115-35. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3282>. Acesso em: 20 maio 2023.
- PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021.
- LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e persecução criminal**. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 149.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. 2 ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal. Atuação extrajudicial do Ministério Público: dever ou faculdade de agir? *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (organizador). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. p. 305-316. – São Paulo: Atlas, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 10 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

RAMOS, Marcelo Buttelli. Política (pública) criminal, ciência do direito penal e criminologias: aportes para uma construtiva relação de interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 271-291, 2023. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=21798338&AN=164791351&h=ScGVn9vIs9J9z9uBV7S6764m5Q0E%2BKjErJ%2BLR2E1Nv18Gaw%2B%2B9efFSwJhEDojtwRlSk3amog2LII0vO%2BXST8tw%3D%3D&crl=c>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 30 ed. Barueri, Atlas, 2023.

RESENDE, Augusto César Leite de. Direito (Subjetivo) ao Acordo de Não Persecução Penal e Controle Judicial: Reflexões necessárias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 6. n. 3., p. 1543-1582, set./dez. 2020, p. 1576. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.347>. Acessado em: 13 jul. 2023.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIBEIRO, Marcelo Herval Macedo Ribeiro; ROBERTO, Welton. A política criminal na encruzilhada. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 10, n. 2, p. 251-262, ago. 2022. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/viewFile/8886/pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. **Política criminal y derecho penal: estudios**. 2. ed. Valencia: Tirant to Blanch, 2013.

RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público do RS**. Porto Alegre n. 74 jul. 2013 – dez. 2013. p. 31-59.

ROCHA, André Aragão. **Acordo de não persecução penal: aspectos teóricos e procedimentais: atualizado conforme a lei 13.964/2019 (pacote anticrime)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Justitia**. São Paulo, v. 204/205/206. P. 395-430, Jan./Dez. 2023-2014-2015. Disponível: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46](https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89/46). Acesso em: 28 nov. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

ROSA, Alexandre Morais da *et al.* **Como negociar o Acordo de não persecução penal: limites e possibilidades**. Florianópolis: Ematis, 2021, p. 120-121.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Tradução: Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. 1ª ed. 2ª reimp. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2003.

SAAD, Marta. **Código de Processo Penal comentado**. [livro eletrônico]. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/144659041/v4/page/RL-1.7>. Acesso em: 02 jul.2023.

SÁNCHEZ-OSTIZ, Pablo. **Fundamentos de Política criminal: un retorno a los principios**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 23.

SANS MULAS, Nieves. **Manual de política criminal**. Tradução: Luiz Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzola. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidades e ilusões do discurso penal. **Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro**, v. 1, p. 53-57, 2002. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12594-12595-1-PB.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

SANTOS, Mauro Messias do. Acordo de não persecução penal: confusão com o plea bargaining e críticas ao projeto anticrime. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 27, n. 108. p. 235-254, out./dez. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo\\_de\\_ao\\_persecucao\\_penal\\_confusa\\_o\\_com\\_o\\_plea\\_bargaining\\_e\\_criticas\\_ao\\_projeto\\_anticrime20200117-21195-188aif1.pdf](https://www.academia.edu/download/61816054/Acordo_de_ao_persecucao_penal_confusa_o_com_o_plea_bargaining_e_criticas_ao_projeto_anticrime20200117-21195-188aif1.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Colaboração (delação) premiada**. 4. ed. ver., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SCHULHOFER, Stephen J. Plea bargaining as disaster. **Yale LJ**, v. 101, p. 1979-2009, 1991. p. 2009. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8708/79\\_101YaleLJ1979\\_1991\\_1992\\_.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8708/79_101YaleLJ1979_1991_1992_.pdf?sequence=2). Acesso em: 27 nov. 2023.

SCHÜNEMANN, Bernd. Cuestiones básicas de la estructura y reforma del procedimiento penal bajo una perspectiva global. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, v. 25, n. 76, p. 175-197, 2004. p. 176. Disponível em: <https://encurtador.com.br/iyUW7>. Acesso em 23 set. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia** [livro eletrônico]. 6. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS (SENAPPEN). **14º ciclo de coleta**: período de janeiro a junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 set. 2023.

SERRANO, Yolanda; NUNES JÚNIOR, Vidal. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público e o não cabimento de acordo de não persecução penal em delitos de racismo. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 39, 2023, p. 205-228. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/82ab2f8e689147c61f923f68ece0d6fe/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2031966>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SILVARES, Ricardo José Guasques de Almeida. **Espaços de consenso e negociação no âmbito do tribunal do júri**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

SILVÉRIO JÚNIOR, João Porto. **Processo penal fraterno**: o dever de fundamentar o provimento acusatório pelo Ministério Público no sistema processual brasileiro. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVEIRA, Gerson Daniel Silva da. **O equilíbrio entre o garantismo e o efficientismo na justiça penal consensual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SIQUEIRA, Flávio Augusto Maretti Sgrilli. Acordo de não persecução penal do artigo 28-A do CPP: breve introdução, problemas iniciais e os limites da exigibilidade da reparação do dano ao erário e ao particular. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**. Ano XVII, v. 97 -Out-Nov/2022). p.5-24, 2022.

SOARES FILHO, Sidney; Leitão, Iuri Rocha. Justiça penal negociada: do ‘plea bargaining’ norte-americano ao acordo de não persecução penal brasileiro. In: WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi et al. **Direito Penal, Processual Penal e Criminologia II** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade**: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007.

SOUZA, Renee de Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n.º 74, out/dez. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+%C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Política criminal: uma política pública relativa à questão criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**,

Brasília, v. 13, n. 1. p. 292-305, 2023. Disponível em:  
<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8840/pdf>. Acesso em 12 set. 2023.

SPICER JR, Phillip R. Overview: Plea Bargaining in Texas. **Mary's LJ**, v. 14, p. 57, 1982. Disponível em:  
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stmlj14&div=13&id=&page=>  
 . Acesso em: 05 jul. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Acordo de não persecução penal**: o exercício da ação penal e a questão prisional como problema público. 1 ed. Brasília: Fundação Escola, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; MILHOMEM, Leonardo Dantas. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. **Revista de Processo**. vol. 318. ano 46. p. 51-74. São Paulo: Ed. RT, agosto 2021. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216\\_Justica\\_criminal\\_negociada\\_como\\_resposta\\_penal\\_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Suxberger/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias. Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 1., p. 377-396. 2016. Disponível em:  
[10.5102/rdi.v13i1.3976](https://www.researchgate.net/publication/354131216_Justica_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa/links/6153c472fd7b3d121559a2ee/Justica-criminal-negociada-como-resposta-penal-alternativa.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A superação do dogma da obrigatoriedade da ação penal: A oportunidade como consequência estrutural e funcional do sistema de justiça criminal. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, ano XXI, n. 34, p. 35-50, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger\\_-\\_excerto\\_artigo\\_Revista\\_MP-GO\\_-\\_dogma\\_obrigatoriedade\\_acao\\_penal.pdf](https://www.academia.edu/download/56048482/Suxberger_-_excerto_artigo_Revista_MP-GO_-_dogma_obrigatoriedade_acao_penal.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

SUXBERGER, Antonio. **Ministério Público e política criminal**: uma segurança pública comprometida com os direitos humanos. 1. ed. 2. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

SUXBERGER, A. H. G.; GOMES FILHO, D. F.; DIAS, D. P. Discricionariedade persecutória no ANPP: afinal, o que se negocia?. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 183–202, 2022. DOI: 10.22456/0104-6594.113498. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/113498>. Acesso em: 1 dez. 2023.

STRANO, Rafael F. **Política pública criminal**. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2023.

STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e constituição**: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 11-13.

THE COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Federal Rules of Criminal Procedure**. Washington: U.S. Government Publishing Office: 2021. Disponível em:

[https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal\\_rules\\_of\\_criminal\\_procedure\\_-\\_december\\_2020\\_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federal_rules_of_criminal_procedure_-_december_2020_0.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Colaboração Premiada no Processo Penal** [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Colaboração premiada e negociação na justiça criminal brasileira: acordos para aplicação de sanção penal consentida pelo réu no processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 166. ano 28. 2020, p. 241-271.

WACQUANT, Loïc. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 7-20, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/cwDVVsRGJJHXWx58qFsnbdn/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 28 nov. 2023.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Expansionismo punitivo e acordo de não persecução penal: garantias processuais em risco? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol. 191/2022. p. 285-304. Jul. Ago. 2022.

WORLD PRISON BRIEF (WPB). **World prison brief data: highest to lowest**. London: Birkbeck, University of London, 2023. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em 22 set. 2023.

WUNDERLICH, Alexandre *et al.* **Acordo de não persecução penal e colaboração premiada: após a Lei Anticrime**. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio; OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e movimentos de política criminal**. 2 ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021

ZIEHE, Juliana Menescal da Silva; MADURO, Flávio Mirza. A (im) prescindibilidade da confissão para a propositura do acordo de não persecução penal. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 23, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/63387/42364>. Acesso em: 30 nov. 2023.

ZILLI, Marcos; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; MONTECONRADO, Fabíola Girão. A política criminal no enfrentamento das drogas no Brasil. *In*: KAI AMBOS, Ezequiel Malarino; FUCHS, Marie-Christine (Orgs.). **Drogas ilícitas e narcotráfico: nuevos desarrollos em América Latina**. Bogotá: Editorial Temis LTDA, 2017.

ZIPF, Heinz. **Introducción a la política criminal**. Santiago: Ediciones Olejnik, 2018.